



Carla Patrícia Rocha Gomes

Licenciada em Geografia e Planeamento Regional

**A integração do princípio de coesão
sócio-territorial no processo de
reabilitação urbana:
o caso da Baixa Pombalina**

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em
Ordenamento do Território e Planeamento Ambiental na
Perspectiva das Comunidades Europeias

Orientador: Prof. Doutora Lia Vasconcelos, Professora
Auxiliar, Faculdade de Ciências e Tecnologia da
Universidade Nova de Lisboa
Co-orientador: Prof. Doutora Filipa Ramalheite,
Professora, Departamento de Arquitectura da
Universidade Autónoma de Lisboa

Júri:

Presidente: Prof. Doutor João António Muralha Ribeiro Farinha
Arguente(s): Prof. Doutor João Seixas
Vogal: Prof. Doutora Maria da Graça Madeira Martinho



FACULDADE DE
CIÊNCIAS E TECNOLOGIA
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

Abril, 2010

A integração do princípio de coesão sócio-territorial no processo de reabilitação urbana: o caso da Baixa Pombalina

“Copyright” – Carla Patrícia Rocha Gomes, FCT/UNL e UNL.

A Faculdade de Ciências e Tecnologia e a Universidade Nova de Lisboa têm o direito, perpétuo e sem limites geográficos, de arquivar e publicar esta dissertação através de exemplares impressos reproduzidos em papel ou de forma digital, ou por qualquer outro meio conhecido ou que venha a ser inventado, e de a divulgar através de repositórios científicos e de admitir a sua cópia e distribuição com objectivos educacionais ou de investigação, não comerciais, desde que seja dado crédito ao autor e editor.

Agradecimentos

Às minhas orientadoras, Prof. Doutora Lia Vasconcelos e Prof. Doutora Filipa Ramalhete, cujo apoio e recomendações foram essenciais para realizar este trabalho.

Às entidades que se disponibilizaram para me receber, no âmbito do trabalho de campo, nomeadamente ao departamento de Acção Social da Câmara Municipal de Lisboa, à organização Médicos do Mundo e à Comunidade Vida e Paz.

Ao Professor Miguel Faria, pela disponibilização da informação do projecto “Praça do Comércio. Representação e Percepção do Espaço: Presente e Futuro”.

À Associação CASA - Centro de Apoio ao Sem-Abrigo e ao Grupo “Ser Ajuda” da Paróquia da Nossa Senhora da Ajuda (Lisboa), por me ajudarem, através das suas actividades de solidariedade social, a ter uma maior consciência das necessidades das pessoas sem-abrigo.

Aos meus amigos, pelas palavras de incentivo e por toda a boa vontade em ajudar-me.

Ao Jorge Rocha, por tornar mais aprazíveis as minhas idas à biblioteca.

Ao Luís Marques, pela partilha nas andanças do mestrado.

À minha família, e em particular à Sandra, à Lili e ao Diogo, pelo apoio nos pequenos nada, que tanta diferença faz.

Aos meus pais, por acreditarem sempre em mim.

À minha irmã, pelo apoio total e por me empurrar tantas vezes para a vida.

E dou graças a Deus, por terminar este trabalho.

Resumo

Nos últimos anos, a reabilitação urbana e, simultaneamente, a coesão sócio-territorial têm-se revelado uma prioridade para as entidades responsáveis pelo ordenamento do território. De igual modo, reconhece-se que numa perspectiva integrada, a promoção da coesão sócio-territorial deve ser, a par da dinamização económica, valorização cultural e sustentabilidade ambiental, um dos pilares da reabilitação urbana.

Neste contexto, urge conhecer as estratégias adoptadas pelas instituições para a promoção da coesão sócio-territorial num processo de reabilitação urbana, ou seja, compreender e avaliar quais os modelos, as estratégias, os métodos e os processos institucionais utilizados, de modo a concretizar este princípio.

A presente dissertação, partindo do enquadramento conceptual, da análise das experiências já existentes, e centrando-se no caso de estudo da Baixa Pombalina, identifica a necessidade de se adoptar um novo modelo de intervenção num processo de reabilitação urbana.

Nesta medida, propõe-se um modelo de intervenção integrada, baseado nos princípios de boa governância e na participação pública, que privilegie uma abordagem sinérgica e dinâmica. Esta proposta pretende convocar o diálogo entre diferentes sectores, para que desse diálogo profícuo se possam extrair os objectivos comuns, as estratégias e as acções concertadas. Assim, apresenta-se um modelo que, fomentando a ligação e a cooperação entre os cidadãos, pretende ser uma contribuição para o desenvolvimento harmonioso do território e para a realização da coesão sócio-territorial.

Palavras-chave: Coesão sócio-territorial; Reabilitação urbana; Baixa Pombalina; Participação pública; Governância.

Abstract

In recent years, urban renewal and simultaneously social and territorial cohesion have been seen as a priority for the authorities responsible for spatial planning. Similarly, it is recognized that in an integrated perspective, the promotion of social-territorial cohesion should be, together with economic dynamic, cultural valorisation and environmental sustainability, one of the pillars of urban renewal.

In this context, it is urgent to know the strategies adopted by the institutions for the promotion of social-territorial cohesion in urban renewal processes, i.e., understand and evaluate which models, strategies, methods and institutional processes are used in order to achieve this principle.

This dissertation, based on the conceptual framework, the analysis of existing experiences, and focusing on the case study of Baixa Pombalina, identifies the need to adopt a new model of intervention in a process of urban renewal.

Therefore, we propose a model of integrated intervention, based on the principles of good governance and public participation that favours a synergistic and dynamic approach. This proposal intends to convene a dialogue among different sectors, so that from meaningful dialogue it is possible to extract the common objectives, strategies and concerted actions. Thus, we present a model that, by developing links and cooperation between citizens, aims to be a contribution to the harmonious development of the territory and to the achievement of social and territorial cohesion.

Keywords: Social and territorial cohesion; Urban renewal; Baixa Pombalina; Public participation; Governance.

Índice de Matérias

Agradecimentos	v
Resumo.....	vii
Abstract	ix
Introdução.....	1
I Enquadramento Teórico	5
I.1. O princípio da coesão sócio-territorial e conceitos associados	7
I.1.1 A emergência do princípio	7
I.1.2 Principais contributos institucionais	11
I.1.3 Uma proposta de definição de coesão sócio-territorial.....	20
I.1.4 Medir a coesão sócio-territorial	21
I.1.4.1. Identificar as exclusões sociais.....	21
I.1.4.2. Indicadores de coesão social.....	26
I.2. Da reabilitação urbana	29
I.2.1 A evolução do conceito	29
I.2.2 Definição do conceito.....	34
I.2.3 Reabilitação urbana de centros históricos	36
I.3. Estratégias para a promoção da coesão sócio-territorial em contexto urbano	43
I.3.1 Diferentes abordagens.....	43
I.3.2 Iniciativas europeias.....	46
I.3.3 Iniciativas portuguesas.....	49
II Caso de estudo: Baixa Pombalina	55
II.1. Caracterização da área de estudo	57
II.1.1 Enquadramento geográfico.....	57
II.1.2 Breve enquadramento histórico	60
II.1.3 Caracterização sócio-demográfica	69
II.2. A exclusão social no espaço público da Baixa Pombalina	73

II.2.1	O problema (in)visível?.....	73
II.2.2	Acções de combate ao problema.....	77
II.2.2.1.	O papel das ONG	77
II.2.2.2.	Acções sociais da CML.....	81
II.2.2.3.	A Rede Social de Lisboa	82
II.3.	As propostas de reabilitação urbana da Baixa Pombalina	87
II.3.1	Proposta de revitalização da Baixa-Chiado	90
II.3.2	Plano de Pormenor da Baixa Pombalina	96
II.3.3	Frente Ribeirinha da Baixa Pombalina	101
II.4.	Análise do papel da sociedade civil no processo de reabilitação urbana da Baixa Pombalina.....	105
III	Proposta de modelo de intervenção integrada	119
III.1.	Os princípios e as características.....	121
III.2.	Uma proposta de modelo de intervenção integrada.....	125
III.3.	Aplicação do modelo ao caso da Baixa Pombalina	131
IV	Considerações finais.....	137
	Bibliografia	143
	Anexo	151

Índice de figuras

Figura I.1.1 – Esferas da coesão	9
Figura I.1.2 – Coesão Social: causa ou consequência?	10
Figura I.1.3 - Domínios dos sistemas sociais básicos.....	23
Figura I.1.4 – Tipos de exclusão social	24
Figura I.2.1 – Galeria Vittorio Emmanuele, em Milão	37
Figura II.1.1 - Localização da Baixa Pombalina, no contexto nacional e metropolitano.....	57
Figura II.1.2 - Rede rodo-ferroviária da Área Metropolitana de Lisboa, 2001	58
Figura II.1.3 - Delimitação da Baixa Pombalina, sobre ortofotomapa (2005).....	59
Figura II.1.4 - Freguesias da Baixa Pombalina	60
Figura II.1.5 – Gravura de Lisboa, antes do terramoto de 1755 (em cima). Gravura representativa dos incêndios após o terramoto (em baixo).....	61
Figura II.1.6 - Marquês de Pombal, com os planos de reconstrução da Baixa, rodeado pelos seus colaboradores	63
Figura II.1.7 - Planta da cidade de Lisboa em 1650.....	64
Figura II.1.8 – Planta Final para o plano-piloto da Baixa-Chiado	65
Figura II.1.9 - Tipologia do comportamento demográfico na Área Metropolitana de Lisboa 1960/2001.....	69
Figura II.1.10 - Índice de Vitalidade residencial	71
Figura II.2.1 – Principais áreas de permanência da população sem-abrigo.....	74
Figura II.3.1 – Plano Director Municipal de Lisboa, 1994.....	88
Figura II.3.2 – Organograma da Direcção Municipal de Conservação e Reabilitação Urbana, 2009.....	89
Figura II.3.3 – Área de intervenção do Plano de Pormenor da Baixa Pombalina	97
Figura II.3.4 – Delimitação da área de intervenção do projecto da Frente Ribeirinha da Baixa Pombalina.....	102
Figura III.2.1 – Proposta de modelo de intervenção integrada.....	128

Índice de quadros

Quadro I.1.1 – Grupos de definições de coesão social	14
Quadro I.1.2 – Questões suscitadas pelo livro Verde sobre a Coesão Territorial.....	18
Quadro II.1.1 – Critérios de inscrição da Baixa Pombalina como Património Mundial da UNESCO	68
Quadro II.3.1 – Projectos estruturantes do Plano de Revitalização da Baixa-Chiado.....	93
Quadro II.4.1 – Quadro síntese das iniciativas de reabilitação urbana a decorrer na Baixa Pombalina.....	108
Quadro II.4.2 – Reuniões com entidades públicas e privadas, no âmbito da Proposta de Revitalização.....	110

Introdução

Nos últimos anos, a reabilitação urbana e, simultaneamente, a coesão sócio-territorial têm-se revelado uma prioridade para as entidades responsáveis pelo ordenamento do território. Esta vontade política encontra-se expressa em documentos como o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), a Política de Cidades Polis XXI (a nível nacional), o Programa Operacional de Lisboa e Vale do Tejo 2007-2013 (a nível regional) e a “Visão estratégica - Lisboa 2012” (a nível local), onde, de um modo geral, estes conceitos são referidos para sustentar algumas linhas orientadoras de intervenção.

Numa perspectiva integrada, a promoção da coesão sócio-territorial deve ser, a par da dinamização económica, valorização cultural e sustentabilidade ambiental, um dos pilares da reabilitação urbana. Mas como é que, na prática, se operacionaliza a articulação entre estes conceitos? Ou quais são os modelos, as estratégias, os métodos e os processos institucionais utilizados na associação entre o combate à exclusão social e a revitalização de uma área urbana degradada? Em que fase do processo de reabilitação ocorre essa interacção? Que mecanismos são desenvolvidos para monitorizar os resultados alcançados? Existe envolvimento de outros actores, do domínio social, para além dos que promovem o processo de reabilitação? Em que moldes se processa essa cooperação? E quais os resultados?

Objectivos e metodologia

A presente dissertação pretende identificar – partindo do enquadramento conceptual e das experiências já existentes - através da análise de um caso de estudo (Baixa Pombalina) de que modo as instituições, num processo de reabilitação urbana, concretizam o princípio da coesão sócio-territorial, procurando responder às questões supra-mencionadas e ainda definir um modelo de intervenção integrada, com potencial de aplicação a outras áreas.

Considerando que o processo de reabilitação urbana tem impacto em diferentes domínios dos sistemas sociais básicos e que a promoção da coesão sócio-territorial implica, não só o envolvimento da população residente, mas também de toda a sociedade civil com interesses, de vária ordem, num território, julgou-se pertinente analisar a acção/contributo do actual modelo de reabilitação urbana para o desenvolvimento da coesão sócio-territorial.

Deste modo, definiu-se um território de estudo, e optou-se por, deliberadamente, centrar a investigação nos fenómenos visíveis de exclusão social aí existentes, isto é, aqueles que, no espaço público, um cidadão sem conhecimento técnico especializado pode percepcionar e identificar. As razões subjacentes a esta escolha devem-se ao facto de, sendo a coesão sócio-territorial um tema que diz respeito à comunidade, julgar-se importante saber como é que esta actua perante uma realidade visível e impossível de ignorar. Assim sendo, o trabalho desenvolvido procurou, mais do que medir o nível de coesão sócio-territorial, avaliar as estratégias que num processo de reabilitação urbana, estão a ser utilizadas para o seu desenvolvimento. Por este motivo, não são feitas considerações sobre as causas das exclusões sociais, nem mesmo será avaliada de modo exaustivo a sua dimensão.

A importância histórica e arquitectónica da Baixa Pombalina, consubstanciada na candidatura a Património Mundial (2004), permitiu que nos últimos anos surgisse vária produção bibliográfica sobre a sua reabilitação urbana.

A escolha desta área, enquanto exemplo de estudo deveu-se, em parte, ao facto de se encontrar associada a uma ideia de vanguarda de intervenção no território. Cerca de 250 anos passados sobre o plano que alterou esta parte da cidade, julgou-se pertinente verificar se as actuais propostas e projectos apresentados, no âmbito do processo de reabilitação urbana, reflectem de novo uma abordagem inovadora, no modo de produzir cidade.

Por outro lado, a colaboração num projecto de investigação, desenvolvido pelo Centro de Estudos de Arquitectura, Cidade e Território da Universidade Autónoma de Lisboa (CEACT/UAL)¹, dedicado à “Praça do Comércio – Percepção e Representação do Espaço: Presente e Futuro”, permitiu aceder a informação de apoio à realização deste trabalho.

Mas também houve questões de natureza prática, como a mestrandia ter até há pouco tempo residido em Lisboa (de onde é natural), e durante quatro anos ter trabalhado na Praça do Comércio. O conhecimento empírico acumulado, proveniente de deambulações pela parte baixa da cidade terá tido também um contributo, quer na escolha do tema, quer em algumas reflexões.

De modo a concretizar os objectivos enunciados, a metodologia adoptada estruturou-se em cinco fases com características distintas:

Fase I – Desenvolvimento do modelo conceptual

¹ Sob coordenação de Filipa Ramalhe, o Projecto “Praça do Comércio – Percepção e Representação do Espaço: Presente e Futuro” desenvolveu-se entre Março de 2008 e Fevereiro de 2009.

Esta fase procurou estabelecer o quadro teórico que esteve subjacente à dissertação. Foram, por isso, aqui definidos os alicerces que tentam responder à pergunta de partida e confirmar ou refutar as hipóteses levantadas. Esta caracteriza-se pela recolha bibliográfica sobre o tema; a definição de conceitos e estado da arte.

Fase II – Trabalho de campo

O principal objectivo desta fase foi aprofundar *in loco* o conhecimento sobre a área de estudo, no que se refere ao fenómeno de exclusão social. Assim sendo, procedeu-se à realização de entrevistas a actores públicos e agentes privados (responsáveis pelo processo de reabilitação urbana; em associações que prestam apoio na área da exclusão social; responsáveis pela acção social em Lisboa), cuja acção directa ou indirecta, se julgou relevante para a compreensão da problemática. O objectivo destas entrevistas foi recolher depoimentos dos cidadãos e de representantes de entidades com intervenção nesta área, a fim de compreender o seu envolvimento no processo de reabilitação urbana da Baixa Pombalina. De modo a apoiar a realização das entrevistas, foi elaborado um guião genérico (anexo), que sofreu algumas adaptações, conforme o perfil (âmbito e competências) da entidade em causa.

Também se realizou observação directa não participante de fenómenos associados à exclusão social (tais como mendicidade, sem-abrigo). O principal objectivo era identificar, *in loco*, os principais indícios de ausência de coesão sócio-territorial, e não caracterizar, de modo exaustivo, a população marginalizada, nomeadamente identificando as áreas de maior permanência da população sem-abrigo. Pretendia-se por isso, perceber a dimensão do fenómeno e a sua visibilidade para o cidadão comum, e consequentemente para as entidades com responsabilidade nesta matéria. As observações realizaram-se em diferentes dias e em distintos momentos (manhã, tarde, noite), de modo a ter uma ideia das rotinas.

Fase III – Análise

Nesta fase caracterizou-se a área de estudo e analisou-se a informação recolhida, recorrendo quando necessário à análise de conteúdo das propostas de reabilitação apresentadas para a Baixa Pombalina e à produção de cartografia.

Fase IV – Diagnóstico

Fez-se o diagnóstico a partir do confronto entre os resultados obtidos na análise e as premissas de trabalho. Posteriormente, tendo por base esta informação, procedeu-se à definição de um modelo de intervenção integrada.

Fase V – Síntese e recomendações

Por último, face ao exposto nos capítulos anteriores, extraem-se as conclusões e propõem-se recomendações quanto à integração do princípio da coesão sócio-territorial num processo de reabilitação urbana.

I Enquadramento Teórico

“Infelizmente, a visão mutiladora e unidimensional paga-se cruelmente nos fenómenos humanos: a mutilação corta a carne, deita sangue, espalha o sofrimento. A incapacidade de conceber a complexidade da realidade antro-po-social na sua microdimensão (o conjunto planetário da Humanidade) conduziu a infinitas tragédias e conduz-nos à tragédia suprema.”

Edgar Morin, “Introdução ao pensamento complexo”, Lisboa, Inst. Piaget, 4ª ed., 2003

I.1. O princípio da coesão sócio-territorial e conceitos associados

I.1.1 A emergência do princípio

No fim do século XX, os efeitos da globalização, da revolução tecnológica, da mudança de regimes políticos (desintegração do bloco soviético), colocam em destaque os perigos decorrentes da crescente desigualdade económica, social e territorial. O desequilíbrio nestes domínios poderia pôr em causa, não só a prossecução do desenvolvimento sustentável, mas também as instituições democráticas.

Em 1992, o Tratado de Maastricht declara como missão da Comunidade Europeia a *coesão económica e social*², e introduz na agenda política o tema da coesão, conferindo-lhe uma visibilidade e um protagonismo, que até aí era reduzido, mesmo na esfera da investigação científica. O tratado de Maastricht explicita, ao longo do artigo 130º, que *“a fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade, esta desenvolverá e prosseguirá*

² Artigo 2º da Parte I.

*a sua acção no sentido de reforçar a sua coesão económica e social.”*³ Este mesmo princípio é reiterado posteriormente no Tratado de Amesterdão, em 1997, (artigos 158º a 162º) e no de Nice, em 2000, sendo que, segundo a União Europeia (UE), entende-se que: *“a coesão económica e social exprime a solidariedade entre os Estados-Membros e as regiões da União Europeia. Favorece o desenvolvimento equilibrado do território comunitário, a redução das diferenças estruturais entre as regiões da União, bem como a promoção de uma verdadeira igualdade de oportunidades entre as pessoas.”*⁴

Mas as origens da coesão social radicam nos estudos de Emile Durkheim, que a definiu como a interdependência entre os membros da sociedade, identificando as “lealdades partilhadas” e a solidariedade como os factores-chave, e ainda estabelecendo a distinção entre solidariedade mecânica e orgânica⁵.

Quase um século depois, este princípio emerge para a agenda política antes mesmo de se consolidar a sua definição e o seu estudo na comunidade científica⁶, sendo por isso, inicialmente, considerado não como um conceito técnico ou científico, mas antes um “exercício interpretativo” que indivíduos e actores institucionais desenvolviam de modo a resolver conflitos comuns⁷. Paul Bernard⁸ designa-o mesmo como um “quasi-concept”, uma vez que, *“that is, one of those hybrid mental constructions that politics proposes to us more and more often in order to simultaneously detect possible consensuses on a reading of reality, and to forge them.”*⁹

Esta construção frágil do conceito facilitou a frequente utilização, quase como sinónimos (emanando de um quadro de referência comum), dos termos coesão económica e social, coesão social e coesão sócio-territorial (Figura I.1.1).

³ Tratado de Nice, Título XIV – artigo 130º-A a F.

⁴ União Europeia (www.europa.eu, consultado em Novembro de 2008).

⁵ Berger-Schmitt (2000); Council of Europe (2005a); Vergolini (2008).

⁶ Bernard (1999); Berger-Schmitt (2000); Vergolini (2008).

⁷ Council of Europe (2005a).

⁸ Bernard (1999: 3).

⁹ E acrescenta: *“I say “hybrid” because these constructions have two faces: they are, on the one hand, based, in part and selectively, on an analysis of the data of the situation, which allows them to be relatively realistic and to benefit from the aura of legitimacy conferred by the scientific method; and they maintain, on the other hand, a vagueness that makes them adaptable to various situations, flexible enough to follow the meanderings and necessities of political action from day to day. This vagueness explains why it is so difficult to determine exactly what is meant by social cohesion.”*

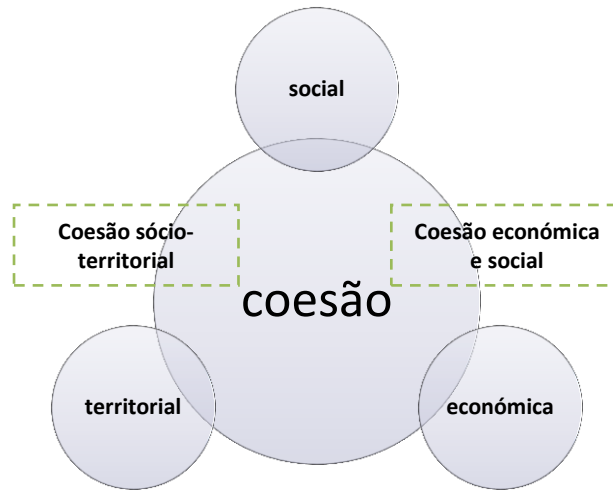


Figura I.1.1 – Esferas da coesão

Analisando etimologicamente a palavra comum, coesão (do Lat. *Cohaesione*) exprime a “*força em virtude da qual as partículas ou moléculas dos corpos se ligam entre si*”¹⁰ ou em sentido figurativo “*harmonia; associação íntima; aderência*”¹¹. E, de facto, independentemente da dimensão económica, social ou territorial ser privilegiada na composição e designação do termo, pretende-se realçar a ideia de harmonia e de ligação, ou seja, o equilíbrio e a solidariedade. É esta a matriz subjacente às derivações do vocábulo, que emanam quase sempre do foro político e institucional.

Mas a adopção dos termos associados reflecte, como é óbvio, as preocupações e os objectivos fundamentais das instituições que os apresentam. Assim sendo, se a União Europeia favorece no seu discurso a “coesão económica e social”, já o Conselho da Europa privilegia a “coesão social” e as políticas regionais¹² a “coesão sócio-territorial”. Importa reforçar e clarificar que, apesar de não serem termos sinónimos em sentido restrito, fazem referência a sistemas interdependentes no meio da complexidade¹³ do real. Significa isto que, devido às inter-retroacções, o sistema económico se encontra implícito na coesão sócio-territorial, o sistema económico na coesão social, e o sistema territorial na coesão económica e social. Ainda assim,

¹⁰ Priberam – Dicionário da Língua Portuguesa Online (www.priberam.pt, consultado em Abril de 2008).

¹¹ Idem.

¹² A título de exemplo cita-se a “Estratégia Regional: Lisboa 2020”.

¹³ Complexidade aqui entendida como Morin (2003: 20) a define, ou seja, “*é efectivamente o tecido de acontecimentos, acções, interacções, retroacções, determinações, acasos, que constituem o nosso mundo fenomenal.*”

considerando o tema e os objectivos deste trabalho, centrar-nos-emos mais na coesão social e na coesão sócio-territorial.

De acordo com o que se expôs anteriormente, a investigação científica e os contributos técnicos para o aprofundamento desta matéria são relativamente recentes (sobretudo desde a última década do século XX).

Como acontece com outros conceitos em Ciências Sociais, não existe um consenso quanto ao significado de coesão social, havendo uma proliferação de definições e abordagens. Este aspecto não é necessariamente uma desvantagem, espelha antes a complexidade subjacente a esta matéria e o esforço existente para que seja clarificada. Mas diferentes definições têm importantes consequências no que é analisado, no que é medido, e nas políticas adoptadas. Logo à partida, a doutrina divide-se quando se procura estabelecer se a coesão social é uma causa ou uma consequência de outros aspectos da vida social, económica ou política¹⁴.

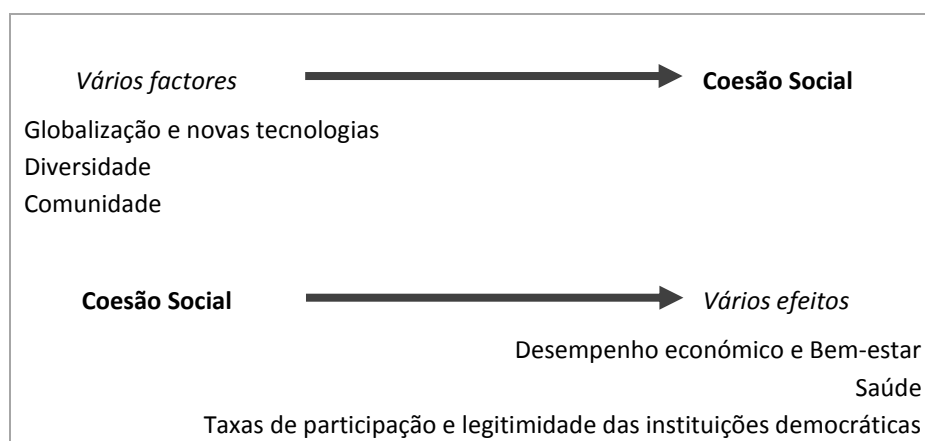


Figura I.1.2 – Coesão Social: causa ou consequência?

Fonte: Adaptado de Beauvais & Jenson, 2002: 5

Quer se concorde com uma perspectiva, quer com outra, estas posições, aparentemente extremadas, contribuem sobretudo para evidenciar a correlação existente entre a coesão social e importantes problemáticas económicas, sociais e políticas (Figura I.1.2). Mas não será a coesão social simultaneamente causa e consequência? Para alguns autores, como Putnam¹⁵ esse é o caso.

De igual modo, o debate científico prossegue, longe do consenso, no que diz respeito ao entendimento sobre se a coesão social consiste num processo, ou num estado final. Por

¹⁴ Beauvais & Jenson (2002).

¹⁵ Citado em Beauvais & Jenson (2002).

exemplo, para o Governo Francês “*social cohesion is a set of social processes that help instill in individuals the sense of belonging to the same community and the feeling that they are recognised as members of that community.*”¹⁶

Esta diversidade de conceitos também se deve à escala de abordagem, ou seja, a perspectiva do que é importante para alcançar a coesão diverge se a definição do conceito é centrada na comunidade (micro-escala), em regiões, ou até mesmo países (macro-escala). Assim, se para um grupo de indivíduos a coesão passa pela “integração” das minorias, para um País, a coesão pode implicar mais emprego. Falamos pois de conceitos cujos limites estão interdependentes do território a que se referem. E tal como Leon Sheleff¹⁷ refere, “*community life at the local level is the paradigm of social cohesion*”, ou seja, a construção da coesão sócio-territorial inicia-se na comunidade.

No entanto, apesar de ser difícil definir as fronteiras da coesão social e coesão sócio-territorial, existe a certeza implícita de que esta diz respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos.

Mas quais os aspectos comuns à definição do conceito? É o que iremos esclarecer no ponto seguinte, através da descrição dos principais contributos para a sua definição.

I.1.2 Principais contributos institucionais

Se a coesão emerge para a agenda política, no início da década de 90 do século XX, os principais estudos e contributos científicos para a sua definição surgem somente no final da mesma, e novamente impulsionados por organismos de cariz político. Por conseguinte, destacam-se como marcos fundamentais para o esclarecimento desta matéria as iniciativas do Governo Canadiano, do Conselho da Europa e da União Europeia.

a) Iniciativas do Governo Canadiano

Em 1997, o Governo Canadiano¹⁸ instituiu a “Social Cohesion Network of the Policy Research Initiative”, destinada, tal como o nome indica, a promover a investigação na área da coesão

¹⁶ «*Plan – Commissariat Général du Plan (1997), Cohésion sociale et territoires, Paris: La Documentation Française* ». Citado em Jenson (1998: 4).

¹⁷ Citado em Jenson (1998: 19).

¹⁸ Mais concretamente o *Department of Justice* e *Department of Canadian Heritage*.

social. Sendo esta entendida como: “*the ongoing process of developing a community of shared values, shared challenges and equal opportunity within Canada, based on a sense of trust, hope and reciprocity among all Canadians.*”¹⁹ Ou seja, é colocado o ênfase na participação pública activa, com a cooperação e a criação de parcerias entre cidadãos.

Esta iniciativa, de génese política, primou por ser uma das primeiras, e por conseguir, através do trabalho produzido por esta rede, estabelecer alguma “ordem” no debate sobre este conceito, procurando constituir um quadro teórico que o suportasse.

Neste âmbito, surge, em 1998, “Mapping Social Cohesion: the state of Canadian Research”, elaborado por Jane Jenson. Este documento, além de resumir o estado da arte da investigação canadiana e internacional, constitui uma profunda reflexão sobre este tema. Assim sendo, tendo por base diferentes conceitos, Jenson²⁰ identifica as dimensões constituintes da coesão social²¹:

- *Pertença / isolamento*: a partilha de valores e de uma identidade colectiva faz com que os cidadãos se sintam comprometidos com uma comunidade.
- *Inclusão / exclusão*: o acesso ao mercado de bens e serviços e às instituições económicas condiciona o envolvimento e a integração do cidadão.
- *Participação / não-envolvimento*: a par da cidadania activa, tem de haver um envolvimento dos agentes privados e actores públicos, recorrendo-se sempre que necessário ao partenariado.
- *Reconhecimento / rejeição*: a afirmação da diferença (de género, de credo, de ideologia política) e a sua aceitação são fundamentais para uma sociedade rica e plural.
- *Legitimidade / ilegitimidade*: considerando o papel das instituições públicas, enquanto mediadores, nesta construção colectiva, é necessário garantir a representatividade democrática das mesmas.

Embora possa parecer uma visão dicotómica, de certo modo estática e simplista do que constitui a coesão social, consiste num esforço de síntese da complexidade associada a este conceito. Estas dimensões estão inter-relacionadas e são por isso interdependentes.

¹⁹ Jenson (1998: 4).

²⁰ Jenson (1998: 15).

²¹ Adaptado de Jenson (1998).

Dois anos mais tarde, num relatório sobre coesão social elaborado por Regina Berger-Schmitt (2000), para a União Europeia, esta autora cita Jenson para concluir que o conceito de coesão social incorpora duas dimensões interdependentes:

1. Redução das disparidades, desigualdades e exclusão social;
2. Reforço das relações sociais, interacções e laços, ou seja, o capital social de uma sociedade.

Também para esta autora, a prossecução da coesão social passa pela anulação de aspectos negativos com a promoção de aspectos positivos.

b) Iniciativas do Conselho da Europa

Um dos maiores contributos para a abordagem da problemática da coesão emana do Conselho da Europa, organismo político fundado em 1949, que representa actualmente 47 países europeus (do qual Portugal faz parte). Para esta instituição, o desenvolvimento da coesão social constitui um objectivo político prioritário *“(...) and one that is fundamental for putting into perspective the “strategy” that underpins any modern society that considers itself legitimate and sustainable.”*²².

Em 2004, a *Nova Estratégia do Conselho da Europa para a Coesão Social*, define-a como: *“(...) is the capacity of a society to ensure the welfare of all its members, minimizing disparities and avoiding polarization. A cohesive society is a mutually supportive community of free individuals pursuing these common goals by democratic means.”*²³

No ano seguinte, o Conselho da Europa apresenta *“Methodological Guide - Concerted development of social cohesion indicators”*, onde surgem identificados três grupos de definições de coesão social, cuja ênfase oscila entre a comunidade, os valores comuns e a cooperação (quadro I.1.1).

²² Council of Europe (2005a: 23).

²³ Council of Europe (2004: 3).

a) Definições baseadas nos laços da comunidade
<ul style="list-style-type: none"> • “the promotion of stable, co-operative and sustainable communities”²⁴.
b) Definições baseadas nos valores partilhados e num sentido de pertença
<ul style="list-style-type: none"> • “Social cohesion is the ongoing process of developing a community of shared values, shared challenges and equal opportunities based on a sense of hope, trust and reciprocity”²⁵; • “Social cohesion involves building shared values and communities of interpretation, reducing disparities in wealth and income, and generally enabling people to have a sense that they are engaged in a common enterprise, facing shared challenges, and that they are members of the same community”²⁶; • “(...) a society which offers opportunities to all its members within a framework of accepted values and institutions”²⁷; • “Social cohesion focuses on whole communities, on participation and governance, as well as on the needs of those who are excluded”²⁸.
c) Definições baseadas na capacidade de trabalhar em conjunto
<ul style="list-style-type: none"> • “Social cohesion is a state of affairs in which a group of people (delineated by a geographical region, like a country) demonstrate an aptitude for collaboration that produces a climate for change”²⁹; • “Social cohesion is the extent to which people respond collectively to achieve their valued outcomes and to deal with the economic, social, political or environmental stresses (positive or negative) that affect them”³⁰.

Quadro I.1.1 – Grupos de definições de coesão social

Fonte: “Methodological Guide - Concerted development of social cohesion indicators”, COE, 2005a

Verifica-se pois que estamos longe de um conceito claramente balizado do ponto de vista técnico ou científico. Esta resenha evidencia não só a diversidade de definições, mas também o que as une: no cerne estão os indivíduos (o capital social) e o seu poder de construir algo em comum, quer seja ao nível da comunidade, quer seja ao nível do Estado. No entanto parecem ignorar a pluralidade de modos de vida, de interesses, e nada indicam sobre como pode ser operacionalizada a cooperação. Na verdade, a coesão social depende precisamente do alcance de consensos, da resolução de conflitos, baseando-se no pressuposto da igualdade de direitos.

Face ao exposto, o Conselho da Europa propõe que: “(...) *rather than a concept, social cohesion should therefore take the form of a reference framework that institutions and active citizens adopt and renew to provide themselves in turn with shared and relevant political objectives that prevent social conflict and ensure the democratic stability of society as a whole. More than the sharing of identical values, social cohesion thus focuses on the “sharing of the political*

²⁴ Matarasso e Chell, 1998, citados em COE (2005:10).

²⁵ “Social Cohesion Network”, citado em COE (2005:25).

²⁶ Omariba e Judith Maxwell, 2002, citados em COE (2005: 25).

²⁷ Dahrendorf, 1996, citado em COE (2005: 25).

²⁸ Miller, 1998, citado em COE (2005: 25).

²⁹ Ritzen, Easterly e Woolcock, 2000, citados em COE (2005: 25).

³⁰ Reimer, Wilkinson e Woodrow, 2002, citados em COE (2005: 25).

*objective of achieving equity” – where equity must also be understood as the “equity of capabilities” necessary to develop as an individual in the context of existing social relationships.”*³¹. Ou seja, a coesão social é um processo de responsabilidades partilhadas, sendo que depende essencialmente dos organismos públicos, o garante da defesa dos direitos dos cidadãos e a promoção da democracia participativa.

Para acompanhar o desenvolvimento da primeira estratégia o Conselho da Europa cria, em 1998, um órgão intergovernamental: o European Committee for Social Cohesion (CDCS). Este organismo tem o dever de cooperar com outros sectores desta instituição, mas também com a União Europeia e ONG's. Compete-lhe:

- generalizar a coesão social em programas de outros órgãos do Conselho da Europa;
- aplicar os resultados da Estratégia para a Coesão Social nos Estados membros;
- continuar a desenvolver o conceito da coesão social;
- facilitar a participação dos cidadãos em geral;
- partilhar a abordagem europeia à coesão social, com outras partes do mundo.

Na Nova Estratégia para a Coesão Social (2004), apresentada pelo CDCS, as principais linhas orientadoras são:

- clarificar e manter o papel essencial do Estado e de outros organismos públicos;
- integrar a dimensão social na vida económica;
- desenvolver uma nova ética de responsabilidade social;
- apoiar as famílias e encorajar a solidariedade familiar;
- encorajar a participação da sociedade civil.

E o CDCS identifica como áreas prioritárias para os próximos anos:

- protecção social – monitorizar as reformas da Segurança Social e verificar o impacto das mudanças (devido a questões financeiras e demográficas) na coesão social;
- serviços sociais – recomendar alterações nos serviços sociais de modo a que estes se adaptem melhor às necessidades da população excluída (ou em risco de);
- emprego – promover o acesso ao emprego;
- habitação – promover o acesso à habitação (de cariz social).

c) Iniciativas da União Europeia

³¹ Council of Europe (2005a: 26).

Neste domínio, as iniciativas da União Europeia (UE) pautam-se por contributos directos e indirectos. No último caso, este consubstancia-se sobretudo através do financiamento de projectos, como acontece com a EQUALSOC.

Em Setembro de 2005 foi fundada a rede de excelência EQUALSOC, que é financiada pelo VI Programa Quadro da União Europeia (*Sixth Framework Programme*). Esta rede tem como objectivo desenvolver a investigação especializada na área da mudança económica, qualidade de vida e coesão social e ainda contribuir para a criação de uma plataforma que permita a divulgação dos mais recentes resultados da investigação nesta área. O acesso aos resultados deverá ser facilitado, até Agosto de 2010, quer a investigadores, quer à sociedade civil em geral.

Mas o principal contributo da UE nesta área consiste na prossecução da coesão territorial, consubstanciada em documentos como a “Agenda Territorial” (Leipzig, 2007) e o “Livro Verde sobre a Coesão Territorial: tirar partido da diversidade territorial” (2008). Estes documentos foram sobretudo impulsionados pelo reconhecimento, no Tratado de Lisboa (2007), da coesão territorial enquanto uma das três dimensões da política de coesão (a par da coesão social e económica). No entanto, a discussão em torno da coesão territorial já vinha do final do século passado, tendo de certo modo contribuído para a definição, em 1999, do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC)³².

A “Agenda Territorial da União Europeia: Para uma Europa mais competitiva baseada na diversidade das suas regiões”³³, conhecida por Agenda Territorial, adoptada pelos Ministros responsáveis pelo ordenamento territorial dos Estados-Membros da União Europeia, aprofunda e actualiza as orientações políticas do EDEC e identifica seis prioridades de desenvolvimento espacial:

- *“reforçar o desenvolvimento policêntrico e a inovação mediante o estabelecimento de redes entre cidades-regiões e cidades;*
- *criar novas formas de parceria e governança territorial entre áreas rurais e urbanas;*
- *promover conglomerados regionais de concorrência e inovação;*
- *reforçar e alargar as redes transeuropeias;*

³² Este instrumento tem como objectivo definir à escala europeia “(...) *objectivos políticos e princípios gerais de desenvolvimento espacial tendo em vista assegurar um desenvolvimento sustentável equilibrado do território europeu e respeitador da sua diversidade.*” (União Europeia, www.europa.eu, consultado em Novembro de 2008).

³³ Na Reunião Informal de Ministros sobre Desenvolvimento Urbano e Coesão Territorial, que decorreu em Leipzig, entre 24 e 25 de Maio de 2007, adoptou-se a *Agenda Territorial da União Europeia*, ficando Portugal responsável por preparar o “Primeiro Programa de Acção para a Implementação da Agenda Territorial da União Europeia”.

- *promover uma gestão de risco transeuropeia, incluindo os efeitos das alterações climáticas;*
- *reforçar as estruturas ecológicas e os recursos culturais, que contribuem com valor acrescentado para o desenvolvimento.*”³⁴

Este documento político, de natureza estratégica, trata de questões gerais relacionadas com o desenvolvimento espacial de todos os tipos de regiões europeias (inclusive as regiões com características geográficas específicas) e centra-se na criação de estratégias que visam potenciar a competitividade das mesmas, identificado a diversidade territorial e cultural como mais-valias. Deste modo, a Agenda Territorial enquadra a coesão territorial, à escala europeia, e apoia-se, em simultâneo, na construção da coesão territorial à escala nacional. Assim, o processo da coesão territorial depende não só da integração horizontal das políticas sectoriais, mas também da integração vertical. Ou seja, numa perspectiva de coerência, a Agenda Territorial é refém das políticas de desenvolvimento espacial e de ordenamento do território definidas a nível nacional, regional e até mesmo local. De facto, reconhece-se que “(...) o *local e o contexto geográfico têm importância (...)*” e “(...) o *envolvimento de actores dos níveis subnacionais (regiões, municípios) é fundamental para o sucesso das estratégias e para a sua tradução na «linguagem regional das pessoas»*.”³⁵

Na sequência deste processo, e de modo a clarificar o conceito de coesão territorial e as suas implicações políticas, a Comissão Europeia adoptou, em Outubro de 2008, o “Livro Verde sobre a Coesão Territorial – Tirar Partido da Diversidade”, cujo conteúdo esteve em discussão pública até final de Fevereiro de 2009. Este debate aberto a todos os cidadãos europeus, tinha como linhas condutoras de reflexão as questões presentes no quadro I.1.2. Como se pode verificar incidem na definição do conceito, na escala e âmbito de aplicação, na abordagem a adoptar e nos instrumentos para aferir o grau de coesão.

³⁴ Parlamento Europeu (2007).

³⁵ Idem.

Definição

- Qual a definição mais adequada de coesão territorial?
- Que elementos adicionais poderia trazer para a política de coesão económica e social que actualmente se pratica na União Europeia?

Escala e âmbito da acção territorial

- Caberá à UE promover a coesão territorial? Como pode tal inscrever-se na definição do princípio da subsidiariedade?
- Até que ponto a tónica na dimensão territorial da intervenção política deve variar em função da natureza dos problemas encontrados?
- Será que as áreas com características geográficas específicas exigem medidas políticas específicas? Nesse caso, quais?

Melhor cooperação

- Que papel deve a Comissão desempenhar na promoção e no apoio da cooperação territorial?
- Existe necessidade de criar novas formas de cooperação territorial?
- Existe necessidade de desenvolver novos instrumentos legislativos e de gestão que facilitem a cooperação, incluindo ao longo das fronteiras exteriores?

Melhor coordenação

- Como melhorar a coordenação entre as políticas territoriais e sectoriais?
- Que políticas sectoriais devem beneficiar de uma concepção que dê mais valor ao impacto territorial que terão? Que ferramentas podem ser desenvolvidas para tal?
- Como pode ser reforçada a coerência das políticas territoriais?
- Como melhorar a sinergia entre políticas comunitárias e nacionais em benefício da coesão territorial?

Novas parcerias territoriais

- Será que o objectivo da coesão territorial requer a participação de novos actores na escolha das políticas, como representantes da economia social, agentes locais, organizações de voluntariado e as ONG?

Como pode ser reforçada a participação desejada?

Aumentando a compreensão da coesão territorial

- Quais os indicadores quantitativos/qualitativos que devem ser desenvolvidos a nível da EU para seguir as características e as tendências da coesão territorial?

Quadro I.1.2 – Questões suscitadas pelo livro Verde sobre a Coesão Territorial

Fonte: Livro Verde sobre a Coesão Territorial, 2008

Contribuíram para o processo de participação pública instituições da UE, departamentos dos governos nacionais (como a Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, no caso português), autoridades locais e regionais, especialistas académicos, cidadãos, etc. Neste momento estão divulgados os resultados iniciais da consulta³⁶ e verifica-se que perante tão amplo debate (mais de 300 contributos), não foi ainda possível chegar a uma definição de coesão territorial. No entanto, foram identificados os princípios base e os elementos-chave deste conceito:

- *“Garantir o desenvolvimento harmonioso de diferentes territórios;*
- *Permitir que os cidadãos possam aproveitar o melhor possível as características inerentes a esses territórios;*
- *Transformar a diversidade num bem capaz de contribuir para o desenvolvimento sustentável de todo o território da União Europeia;*
- *Completar e reforçar a coesão económica e social”.*

Em suma, constata-se que não houve um progresso substancial face às dúvidas iniciais. No entanto, alcançou-se consenso no que diz respeito ao reforço da dimensão territorial na elaboração e implementação das políticas, sendo que se reconhece a necessidade de:

- *“coordenação das políticas públicas a diferentes níveis.*
- *mais informação sobre os impactos territoriais.*
- *melhoria da governação multi-nível.*
- *a necessidade de abordagens funcionais – sim às regiões, mas também é necessário considerar outras zonas geográficas de maneira adequada como, por exemplo, as bacias hidrográficas, as zonas montanhosas, as redes de cidades, as áreas metropolitanas ou os bairros desfavorecidos. Tudo é uma questão de flexibilidade.*
- *a cooperação territorial como um importante bem europeu.*
- *a necessidade de dispor de mais dados a fim de melhor conhecer o território.”³⁷*

Espera-se que numa fase posterior sejam divulgados resultados mais conclusivos, que permitam de facto definir com mais conteúdo os caminhos da coesão territorial. E seria deveras importante a elaboração de um “Livro Branco sobre a Coesão Territorial”, que permitisse a operacionalização do conceito, a clarificação de competências e a sua tradução em medidas concretas.

³⁶Disponíveis em União Europeia – Política Regional (www.europa.eu, consultado em Julho de 2009).

³⁷ Idem.

I.1.3 Uma proposta de definição de coesão sócio-territorial

A emergência deste conceito é relativamente recente e surge, a par de coesão social e económica, e coesão social, como um princípio político, consolidando-se após a Estratégia de Lisboa (2000). Encontra-se, sobretudo, presente na bibliografia portuguesa, onde é referido, mas não definido explicitamente (por exemplo, no Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa - PROTAML³⁸ esta é uma prioridade essencial). Aliás, não se compreende que a coesão sócio-territorial seja declarada como uma prioridade estratégica para o desenvolvimento nacional e não haja, no entanto, a oportunidade para elucidar o cidadão sobre o que é que se trata. Haverá a assunção de que é um princípio assimilado? Claro que a não explicitação do vocábulo produz graves consequências, no que diz respeito à monitorização e avaliação do que é identificado como prioritário. Diferentes interpretações poderão conduzir a diferentes políticas e, neste sentido, a consecução da coesão sócio-territorial estará sujeita às naturais flutuações decorrentes do escrutínio democrático. A ausência de coerência, poderá originar esforços em vão e desperdício de recursos (financeiros, humanos).

Numa primeira análise poder-se-ia assumir que coesão sócio-territorial consiste na simples introdução da esfera territorial no conceito de coesão social, sendo território entendido como *“portion contiguë de la surface terrestre appropriée par un groupe”*³⁹, isto é, um espaço onde as representações mentais e as práticas sociais e espaciais estão marcadas⁴⁰. Ou seja, seria o aprofundamento do princípio da coesão social, e a passagem da macro para a micro-escala, pondo em evidência as estreitas relações entre a sociedade e o espaço por si apropriado.

No entanto, a coesão sócio-territorial não se pode reduzir a esta leitura, porque este conceito também emana da coesão territorial e refere-se por isso à “construção” de equilíbrios, ou seja, à cooperação e solidariedade entre territórios, em que os vários níveis de governação respeitem o princípio da subsidiariedade e em que haja integração de políticas sectoriais. Neste sentido, pretende-se diminuir as assimetrias, através de estratégias *bottom-up*, mas preservando a identidade e diversidade dos territórios.

Tal como foi referido anteriormente, a recente Agenda Territorial da União Europeia, que pretende suportar a Estratégia de Lisboa e de Gotemburgo, revela a crescente importância da

³⁸ Resolução de Conselho de Ministros n.º 68/2002, de 8 de Abril.

³⁹ Pumain & Saint-Julien (2004: 156).

⁴⁰ Bailly & Beguin (2000: 16).

coesão territorial, ao reconhecê-la como “Tarefa Futura” que apenas poderá ser alcançada através do intenso e contínuo diálogo entre todos os intervenientes no desenvolvimento territorial, designando-se este processo de cooperação por *governância*⁴¹ territorial. Além de que, com base nos artigos 2, 6, 16 e 158 do Tratado da União Europeia, a coesão territorial passa a ser a terceira dimensão da Política de Coesão.

Ao longo da presente dissertação, o termo matriz adoptado será o de coesão sócio-territorial. E porque se optou pela utilização deste vocábulo em detrimento da coesão social? Esta escolha prende-se sobretudo com os objectivos do presente trabalho, ou seja, não só a escala de abordagem ao objecto de estudo, mas também o facto de nos querermos focar no domínio da reabilitação urbana. Mas também, e de não somenos importância, deve-se ao facto deste ser o conceito mais utilizado em importantes documentos estratégicos nacionais e regionais como por exemplo a “Estratégia Regional, Lisboa 2020” ou o Programa Operacional Regional 2007- 2013 (QREN), aspecto que iremos desenvolver mais adiante.

I.1.4 Medir a coesão sócio-territorial

Então, como é que se procede à operacionalização do termo? Como é que se mede a distância ao objectivo? Existem graus ou patamares de coesão social? Nos últimos anos, surgiram diversas abordagens, que têm subjacentes noções distintas de coesão social e sócio-territorial, e que por isso proporcionam diferentes interpretações e usos, consoante os contextos políticos, sociais, territoriais, em que são desenvolvidas.

Vamos por isso explorar duas vias: a identificação das exclusões sociais e a utilização de indicadores de coesão.

I.1.4.1. Identificar as exclusões sociais

Ora uma das formas de avaliar a posição de uma comunidade, num dado território, face a este objectivo, é identificar os fenómenos de exclusão social aí existentes. Apesar do conceito de

⁴¹ A Governância “(...) pretende ser uma nova resposta para novas preocupações, uma solução diferente para problemas especiais (...) através de formas menos autoritárias, hierarquizadas e formalizadas, das quais se espera uma maior legitimidade e eficácia, mas também maior responsabilidade, partilha, coerência, etc” (Aragão, 2005, citado em Vasconcelos, L. (coord.), 2009: 22). Significa isto que pressupõe o envolvimento activo de outros actores, para além dos responsáveis pelo processo, com o intuito de resolver problemas comuns.

exclusão social⁴² não ser, em termos teóricos, o oposto de coesão social, traduz-se muitas vezes no seu “negativo”. Ou seja, apesar do debate sobre o que é a coesão social, há um consenso de que esta não é compatível com situações de exclusão. De facto, para Rodrigues, *“(...) a exclusão é produto de um défice de coesão social global, não se reduzindo a fenómenos individuais, nem a simples agregações de situações”*⁴³. Nesta perspectiva, a identificação de situações de exclusão social constitui pois uma medida que permite aferir o grau de coesão de uma determinada sociedade. Esta era aliás, a abordagem privilegiada por sociólogos no final do século XX⁴⁴. Mas afinal o que é a exclusão social?

Para Robert Castel, um dos principais teóricos nesta matéria, exclusão social corresponde à *“(...) fase extrema do processo de «marginalização», entendido este como um percurso «descendente», ao longo do qual se verificam sucessivas rupturas na relação do indivíduo com a sociedade”*⁴⁵, rupturas essas que se referem a um contexto de referência e podem ser no domínio laboral (desemprego), familiar e afectivo.

Assim, um indivíduo vítima de exclusão social vê a sua relação com a sociedade afectada (poderá assumir diversos graus), e de igual modo, o exercício da sua cidadania diminuído.

Segundo Bruto da Costa⁴⁶, *“(...) o exercício pleno da cidadania implica e traduz-se no acesso a um conjunto de sistemas sociais básicos, acesso que deve entender-se como uma forma de relação.”* Importa destacar que a sistematização proposta por este autor encerra uma visão unificadora (no sentido de interdependência) e multidimensional da realidade, por oposição àquela referida por Edgar Morin⁴⁷, como causadora de tragédias. Bruto da Costa⁴⁸ identifica cinco domínios que compõem o contexto de referência (Figura I. 1.3).

⁴² Por oposição a exclusão social, surge inclusão social.

⁴³ Rodrigues et al. (1999: 65).

⁴⁴ Rodrigues et al. (1999: 3).

⁴⁵ Bruto da Costa (2004: 10).

⁴⁶ Bruto da Costa (2004: 14).

⁴⁷ Morin (2003).

⁴⁸ Bruto da Costa (2004).



Figura I.1.3 - Domínios dos sistemas sociais básicos

No domínio social integram-se as questões relacionadas com os laços sociais construídos ao longo da vida, desde o plano imediato (família, amigos, vizinhos), passando pelo plano intermédio (colegas de trabalho, grupos de convívio, etc.), até ao plano amplo (comunidade local, mercado de trabalho, etc.).

No domínio económico encontram-se os *mecanismos geradores de recursos* (incluindo o mercado de trabalho, a segurança social, e os activos), o *mercado de bens e serviços* (inclui o sistema bancário) e o *sistema de poupanças*⁴⁹.

No domínio institucional incluem-se por um lado os sistemas públicos de prestação de serviços (saúde, educação, justiça) e por outro, as instituições mais directamente ligadas ao exercício da cidadania e a uma participação pública activa.

No domínio territorial, encontram-se as questões que dizem respeito ao espaço e às condições que oferecem (do ponto de vista da qualidade de vida) aos indivíduos. É reconhecido que não só as pessoas são vítimas de exclusão, como também os locais onde vivem. É o que acontece com bairros de lata ou áreas degradadas de centros históricos, onde as más condições de habitabilidade e de urbanismo contribuem para a deterioração da qualidade de vida e para a manifestação de exclusões.

⁴⁹ Bruto da Costa (2004).

Finalmente, o domínio das referências simbólicas refere-se às questões psicológicas e agrupa o quadro de perdas “subjectivas”, ou seja, a perda da auto-estima, da auto-confiança, da identidade social, da capacidade de iniciativa, etc., e associam-se muitas vezes a situações de ruptura no domínio social.

Ora, quebras num ou vários destes domínios dos sistemas sociais básicos podem originar situações de exclusão social, que por sua vez, podem assumir diferentes tipos⁵⁰, exigindo por isso soluções diversas (Figural.1.4). Esta sistematização proposta por Bruto da Costa⁵¹, não se refere a uma realidade estanque, porque, muitas vezes, estes tipos de exclusão sobrepõem-se, devido às suas interdependências.



Figura I.1.4 – Tipos de exclusão social

À de tipo económico corresponde a privação de recursos, isto é, a pobreza. No entanto, apesar da associação comum (até por razões históricas) entre exclusão social e pobreza, nem todos os pobres são excluídos, tal como nem todos os excluídos são pobres. Na origem deste tipo de exclusão podem estar situações de precariedade laboral (ausência de contrato, desemprego), baixos níveis de instrução e de qualificações profissionais, etc.

A exclusão de tipo social refere-se à quebra de laços relacionais, que se traduz na solidão, isolamento, podendo ser resultante de situações de velhice, doença, estilos de vida. Este tipo pode sobrepor-se ou não ao anterior, conforme as condições materiais limitem ou não a manutenção dos laços sociais.

⁵⁰ É nesta medida que Bruto da Costa fala em *Exclusões Sociais* (2004).

⁵¹ Bruto da Costa (2004).

A de tipo cultural deve-se à xenofobia, racismo ou segregação de minorias étnico-culturais. Em Portugal, um dos exemplos é o dos portugueses de etnia cigana.⁵²

Por origem patológica entende-se os tipos de exclusão ligados a desequilíbrios psicológicos ou mentais, que podem também surgir quando se é vítima de outros tipos de exclusão (como acontece, por vezes, com os sem-abrigo).

Por último, a exclusão decorrente de comportamentos auto-destrutivos associa-se a situações de toxicodependência, alcoolismo, prostituição, etc., em que o indivíduo assume um modo de vida à margem da sociedade.

As pessoas sem-abrigo constituem a fase extrema de exclusão social, em que os cinco domínios dos sistemas sociais básicos estão, a maior parte das vezes, em falência. Devido à proliferação de definições de “sem-abrigo”, a Federação Europeia das Associações que Trabalham com os Sem-Abrigo (FEANTSA) desenvolveu uma tipologia que denominou de ETHOS – European Typology of Homelessness (Tipologia Europeia sobre Sem-Abrigo e Exclusão Habitacional). Esta tipologia procura abranger as distintas realidades existentes a nível europeu, e classifica os “sem-abrigo de acordo com a sua situação em relação ao conceito de casa: sem-tecto; sem-casa; e habitação insegura.”⁵³

Tradicionalmente, as academias europeias favoreceram o estudo de um ou outro tipo de exclusão, por exemplo, a alemã que centrou o debate nas desigualdades de tipo cultural, ou a anglo-saxónica que aprofundou a questão da pobreza e das desigualdades económicas, ou ainda a escola francesa que explora as desigualdades sociais, atribuindo-lhes um carácter estrutural⁵⁴.

Considerando que a exclusão social tem “(...) um carácter cumulativo, dinâmico e persistente, encerrando no seu núcleo processos de reprodução (através da transmissão geracional) e evolução (pelo surgimento de novas formas), que garantem as suas vias de persistência, constituindo simultaneamente causa e consequência de múltiplas rupturas na coesão social, implicando manifestações de dualismo e fragmentação social (...)”⁵⁵, torna-se claro que a

⁵² A propósito deste tema ver: Pinto, M. F. (2000), “A cigarra e a Formiga. Contributos para a reflexão sobre o entrosamento da minoria étnica cigana na Sociedade Portuguesa”, Porto, REAPN.

⁵³ Federação Europeia das Associações que Trabalham com os Sem-Abrigo (www.feantsa.org, consultado em Novembro de 2008).

⁵⁴ Subirats & Gomà (2003).

⁵⁵ Rodrigues et al. (1999: 65).

árdua luta⁵⁶ contra a exclusão social é um dos caminhos para a prossecução da coesão sócio-territorial.

1.1.4.2. Indicadores de coesão social

Outro método adoptado para operacionalizar o termo consiste na utilização de indicadores de coesão sócio-territorial. E, esta é a abordagem privilegiada quando se trata de analisar a situação numa macro-escala (país, região). Claro que também haveria interesse em aplicar numa micro-escala, mas o desenvolvimento desta metodologia necessita de informação de cariz social, cultural, económico, que muitas vezes só existe a nível nacional (ou quando existe mais desagregada, encontra-se protegida por segredo estatístico).

Por exemplo, o EUROSTAT disponibiliza dois indicadores: a desigualdade na distribuição do rendimento, medida pelo rácio entre o rendimento dos 20% mais ricos e dos 20% mais pobres; e a taxa de risco de pobreza, medida pela percentagem de pessoas com um rendimento situado 60% abaixo da mediana nacional⁵⁷. Mas estes são manifestamente insuficientes para poder sequer fazer uma comparação entre os 27, e centram-se apenas no domínio económico.

Por seu lado, numa perspectiva de macro-escala, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), da qual fazem parte 30 países incluindo Portugal, tem desenvolvido desde finais dos anos 90 do século XX, um conjunto de indicadores, que têm sido alterados ao longo dos anos, o que demonstra como este é um campo onde é necessária a consolidação do conceito.

Em 2002, por exemplo, eram apresentados os seguintes indicadores de coesão social: greves laborais; suicídio; crime; crime juvenil; mães adolescentes; população em estabelecimentos prisionais; adesão a associações civis; participação eleitoral; consumo de estupefacientes e mortes associadas⁵⁸.

O objectivo deste conjunto de indicadores é comparar a coesão social entre territórios vastos, com a dimensão de regiões ou países, onde alguns destes indicadores adquirem alguma expressão. Por exemplo, não faz sentido a nível local aferir a coesão com base em greves laborais ou de pessoas em estabelecimentos prisionais, porque estes fenómenos não têm igual

⁵⁶ Sobre este assunto falaremos mais adiante das “Redes sociais”.

⁵⁷ Pimpão (2005).

⁵⁸ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (www.oecd.org, consultado em Novembro de 2008).

expressão a esta escala (nomeadamente, não existe um estabelecimento prisional em todos os municípios).

Em 2005, estes são reduzidos a seis e passam a ser: satisfação com a vida; satisfação com o trabalho; vítimas de crime; *bullying*; e comportamentos de risco. Verifica-se uma mudança completa na listagem de indicadores, e uma maior subjectivização do conceito, ao inserir-se a palavra-chave satisfação.

Tal como se referiu anteriormente, em 2005, o Conselho da Europa apresentou o documento “Methodological Guide – concerted development of social cohesion indicators”. Neste estudo, considera-se que existem quatro elementos essenciais para o bem-estar do cidadão, com repercussões na estabilidade da sociedade:

- equidade no exercício de direitos/não discriminação;
- autonomia/desenvolvimento pessoal;
- dignidade/reconhecimento;
- participação/compromisso cívico.

Assim, os indicadores propostos neste guia metodológico procuram aferir se estes objectivos são ou não assegurados, e é neste confronto que se avalia o *status* da coesão. Para uma melhor compreensão do processo a diferentes escalas, propõe-se a divisão dos indicadores em quatro níveis:

1. Avaliação das tendências gerais de coesão social - analisa do ponto de vista geográfico as tendências da coesão social, ou seja, as disparidades territoriais, isto porque a coesão territorial está directamente ligada à coesão social. Tem como objectivo identificar as acções prioritárias.
2. Avaliação da coesão social como um todo – procura identificar a capacidade da sociedade em assegurar os elementos fundamentais ao bem-estar: equidade no acesso e no usufruto de direitos fundamentais; dignidade e reconhecimento da diversidade; autonomia e desenvolvimento pessoal; participação e envolvimento. E pretende-se verificar de que modo as estratégias adoptadas pela sociedade civil e actores públicos, num contexto de responsabilidades partilhadas, vão de encontro a estas ambições.
3. Avaliação da coesão social por área de vida – consideram-se oito sectores fundamentais para o desenvolvimento da coesão: emprego, rendimento e poder

de compra, habitação, saúde e apoio social, nutrição, educação, informação e comunicação, cultura.

4. Avaliação da coesão social por grupos vulneráveis – incide sobretudo em pessoas pertencentes a minorias, imigrantes, crianças, idosos, pessoas com deficiência, e mulheres.

Contudo, diagnosticar a coesão, não é suficiente para a alcançar. Para isso, são necessárias acções, medidas, estratégias. É o que propomos analisar no capítulo 3.

I.2. Da reabilitação urbana

I.2.1 A evolução do conceito

A “reciclagem” da cidade (do espaço construído), não é uma preocupação recente. Aliás, sendo um sistema complexo dinâmico seria necessário que, de algum modo, encerrasse em si mecanismos (mais ou menos espontâneos) que impedissem a sua cristalização e permitissem o renascimento de áreas degradadas. Foi assim que, até ao século XVIII, as intervenções em meio urbano eram sobretudo regidas pelos princípios subjacentes ao conceito de restauro, sendo este entendido como *“(...) qualquer intervenção visando a reutilização de construções disponíveis, as quais eram recuperadas e renovadas espontaneamente e de acordo com os paradigmas arquitectónicos, os saberes e as normas construtivas vigentes nos diversos tempos.”*⁵⁹

Contudo, a partir do século XIX, as preocupações sobre o modo de intervir na cidade assumem nova dimensão, face à emergência de um conceito de património cada vez mais amplo. Durante o Romantismo, encetaram-se algumas acções, um pouco radicais, que visavam restaurar a “traça primitiva” de monumentos, através da eliminação de elementos arquitectónicos mais recentes, e da destruição parcial da malha urbana envolvente, que eventualmente retirava “dignidade” e valor ao monumento e era, inclusive, considerada muitas vezes insalubre. A busca do original, muitas vezes desconhecido, facilitou a realização de intervenções, sem fundamento histórico, e associadas ao imaginário romântico.

A musealização, como expoente máximo de conservação do património monumental, começa, a partir desta altura, a manifestar-se um pouco por toda a Europa, afectando, por exemplo, as catedrais góticas, e em Portugal a Sé do Porto, ou a envolvente do Palácio da Vila de Sintra. Esta corrente vigorará até meados do século XX, como o principal paradigma da “boa conservação”, sobretudo em edifícios de cariz monumental.

Paralelamente, uma outra corrente desenvolve-se a partir do final do século XIX, procurando fundamentar as intervenções num maior rigor histórico, científico e estético. Em 1883, Camilo Boito, assumidamente influenciado pela prática do arquitecto português Alfredo de Andrade, apresenta as “Risoluzione” (mais tarde conhecidas por “Primera Carta del Restauro”), instituindo os princípios que irão reger a moderna conservação patrimonial. Esses princípios

⁵⁹IHRU (2006: 8).

foram alargados pelo contributo de Gustavo Giovannoni, e após a Segunda Guerra Mundial, por Cesare Brandi, através da publicação da obra “Teoria del Restauro”.

Gustavo Giovannoni, nos anos 20 e 30 do século XX, seguindo uma visão de cidade polinuclear, apresenta propostas teóricas sobre a viabilização urbanística de áreas históricas (ou partes delas). Para este arquitecto e urbanista, a cidade histórica era, por si só, um monumento, valorizando o conjunto composto pelos edifícios de acompanhamento, a morfologia, a paisagem e a imagem urbana. E como tal, deveria receber a atenção defendida para o então considerado património monumental, sendo preservada e inserida numa nova lógica de organização territorial. Neste sentido, advogava que podiam ocorrer demolições cirúrgicas de modo a valorizar o conjunto e a permitir a introdução de equipamentos e de infra-estruturas necessárias, sendo proibidos novos acrescentos e controlados os aumentos de cércea. Contudo, esta afirmação só seria possível num sistema urbano polinuclear, em que os núcleos históricos oferecessem funções complementares aos novos núcleos urbanos. E desde que os novos usos respeitassem a arquitectura e a estrutura dos edifícios e a dimensão dos lotes (evitando o parcelamento). De igual modo, defendia a cidade histórica enquanto palco privilegiado para o convívio e para a apropriação do espaço público pelas pessoas.

O protagonismo italiano nesta matéria mantém-se ao influenciar, em 1931, a publicação da “Carta de Atenas do Restauro”, considerada o “(...) *primeiro documento internacional de referência para a condução dos processos da conservação patrimonial*”.⁶⁰ E, no mesmo ano, ao ser também publicada em Itália, a primeira “Carta del Restauro”, substituída em 1972 por uma nova versão, que ainda se mantém em vigor.

Na Europa, os danos causados nas cidades pela Segunda Guerra Mundial, e as necessidades daí decorrentes (nomeadamente de habitação), conduziram a uma política de intervenção que optou pela “(...) *demolição de áreas urbanas semi-destruídas e a rápida urbanização de novas áreas periféricas, desencadeando uma renovação urbana e uma reconstrução baseadas em profundas alterações funcionais e morfo-tipológicas, traduzidas na produção de uma enorme quantidade de novas zonas habitacionais, geralmente com níveis bastante baixos de qualidade de projecto, construtiva e ambiental*.”⁶¹ Influenciada pelos princípios do Modernismo, as políticas de renovação urbana perduraram até finais dos anos 60, assumindo carácter residual as intervenções que visavam a salvaguarda do património arquitectónico. Em simultâneo ocorre o declínio de muitos centros históricos. Declínio esse visível no edificado, devido à

⁶⁰ IHRU (2006: 10).

⁶¹ IHRU (2006: 10).

ausência de manutenção e à demolição de alguns imóveis, ou aos cada vez mais importantes problemas de tráfego, mas também evidente na dinâmica social, devido ao progressivo abandono destas áreas pela população mais jovem, que procura melhores condições de vida noutros locais, mais adequados aos modelos de vida urbana do século XX, ficando sobretudo a população mais envelhecida e deixando vários fogos vagos (o crescimento demográfico acentuava também as necessidades habitacionais).

Demorou algumas décadas até que fossem feitas algumas experiências e levadas a cabo políticas integradas de reabilitação urbana. Contudo, a década de sessenta fica marcada por algumas iniciativas, como a Carta de Veneza (1964) de que falaremos mais adiante, e a primeira conferência de ministros europeus responsáveis pela preservação e reabilitação do património cultural imóvel, de monumentos e sítios (1969). Desta conferência saem várias propostas como a criação de legislação específica para a preservação destas áreas, afectação de recursos financeiros (novos impostos), inventariação dos bens, medidas para incentivar os proprietários a reabilitar os seus imóveis, promoção da consciencialização da sociedade para a importância dos centros históricos, entre outras.

A crise energética dos anos setenta do século passado acentuou esta corrente, pois dado o contexto económico da maior parte dos países ocidentais, as despesas decorrentes da reabilitação urbana eram inferiores à expansão de áreas periféricas. De igual modo, se compreende que não é tarefa fácil recriar a qualidade formal e estética, e a riqueza social, existente nos núcleos antigos, fruto de vários séculos.

Em 1975, o Conselho da Europa declara o Ano Europeu do Património Architectónico e lança uma campanha de sensibilização designada “Um futuro para o nosso passado”, com o objectivo de chamar a atenção para a degradação do património construído e para a necessidade de medidas urgentes para a sua protecção e integração na vida moderna. Nesse mesmo ano é adoptada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, a “Carta Europeia do Património Architectónico”, cuja importância ainda hoje se reflecte nesta área. Esta carta de recomendações apresentava princípios e linhas orientadoras de uma política de reabilitação urbana dos centros históricos europeus.

1. *“O património architectónico europeu é formado não apenas pelos nossos monumentos mais importantes mas também pelos conjuntos que constituem as nossas cidades antigas e as nossas aldeias com tradições no seu ambiente natural ou construído.*

2. *A encarnação do passado no património arquitectónico constitui um ambiente indispensável ao equilíbrio e ao desabrochar do homem.*
3. *O património arquitectónico é um capital espiritual, e cultural, económico e social de valor insubstituível.*
4. *A estrutura dos conjuntos históricos favorece o equilíbrio harmonioso das sociedades.*
5. *O património arquitectónico tem um valor educativo determinante.*
6. *Este património está em perigo.*
7. *A conservação integrada afasta as ameaças.*
8. *A conservação integrada requer o emprego de meios jurídicos, administrativos, financeiros e técnicos.*
9. *A participação de todos é indispensável ao sucesso da conservação integrada.*
10. *O património arquitectónico é um bem comum do nosso continente.*⁶²

Pela primeira vez este documento fala de uma conservação integrada, ou seja, reconhece a relação interdependente entre a preservação do edificado e a vitalidade social. Este aspecto é aliás enfatizado ao referir a conservação integrada como um dos “(...) pressupostos importantes da planificação urbana e regional”⁶³ e ao ligar este conceito à justiça social.

Outro ponto relevante, elencado nos princípios, é a questão da participação pública em que se evidencia que “(...) os cidadãos têm o direito de participar nas decisões que dizem respeito ao seu quadro de vida”.⁶⁴ Só com a participação pública é possível discutir as diferentes possibilidades de desenvolvimento de um espaço, na medida em que se confrontam os diferentes interesses (muitas vezes contraditórios) e procura-se chegar através da negociação a consensos. Este aspecto é fundamental para que todos se revejam nas acções acordadas, e a implementação do projecto decorra sem entraves.

No entanto, talvez devido ao carácter inovador destas recomendações, que alargavam o conceito de reabilitação urbana e propunham uma nova abordagem, estas não se repercutiram de imediato nas políticas e práticas nacionais.

Em 1976, a Resolução (76) 28, do Conselho da Europa, define reabilitação como o modo de integrar os monumentos e edifícios antigos no espaço físico da vida contemporânea, preservando os elementos de interesse cultural através de adaptações da estrutura interna dos edifícios às necessidades funcionais actuais. Há, por isso, uma preocupação em integrar

⁶² Carta Europeia do Património Arquitectónico, Conselho da Europa, 1975.

⁶³ Idem.

⁶⁴ Idem.

estas áreas no contexto urbano, combatendo o seu declínio físico, demográfico e económico. Os princípios da justiça social, da descentralização, da participação alargada a todos os cidadãos (em todas as fases do processo), e da qualidade ambiental, constituem o enquadramento deste conceito.

Na década seguinte, o desenvolvimento urbano recebe novo impulso graças ao crescimento económico. Neste período, as transformações nos centros históricos pautam-se por projectos de renovação urbana, de larga escala; pelo desenvolvimento de actividades turísticas em núcleos antigos, de importante património arquitectónico; e pela crescente terciarização, devido à localização central de muitas destas áreas.

Todavia estas transformações no tecido urbano antigo tiveram por vezes importantes consequências no tecido social. A reabilitação de alguns imóveis origina alterações sociais, ocorrendo o fenómeno de *gentrification*, porque a considerável melhoria de condições habitacionais destes espaços atrai novos moradores, cujo perfil sócio-económico é superior ao dos anteriores residentes. Deste modo, parte da população é expulsa para outros locais, daí resultando situações conflituosas e de perda de identidade territorial.

Nos anos noventa do século XX, a Carta Urbana Europeia (1992) marca uma nova etapa no entendimento das questões urbanas, ao focar a qualidade de vida e ao relacionar o desenvolvimento urbano com os direitos humanos, pois assume-se que cada cidadão tem direitos urbanos: segurança; ambiente não poluído; emprego; habitação; mobilidade; saúde; desporto e lazer; cultura; integração multicultural; boa qualidade arquitectónica; harmonização de funções; participação; desenvolvimento económico; desenvolvimento sustentável; acesso a bens e serviços; recursos naturais; realização pessoal; colaboração intermunicipal; uso de mecanismos financeiros; igualdade.

No mesmo ano resulta da “Conferência da Terra” a definição dos princípios do desenvolvimento sustentável: protecção do ambiente, desenvolvimento económico e coesão social. Estes passam a ser também integrados como objectivos das políticas de reabilitação urbana, alargando-se de novo este conceito, pois a qualidade do ambiente urbano passa a ser também um fim. Consolida-se, em simultâneo, o princípio da subsidiariedade, isto é, torna-se efectivo o reconhecimento de que sempre que possível as decisões devem ser tomadas pelo nível de administração mais próximo do cidadão, privilegiando-se a escala local.

I.2.2 Definição do conceito

Como vimos anteriormente, o conceito de reabilitação urbana evoluiu de forma significativa, sendo hoje em dia considerado pelo Conselho da Europa (2004), como “(...) *um processo de revitalização ou regeneração urbana a longo prazo. É acima de tudo um acto político com o objectivo de melhorar componentes do espaço urbano e o bem-estar e qualidade de vida da população em geral. Os seus desafios espaciais e humanos requerem a implementação de políticas locais (por exemplo política de conservação integrada do património, política de coesão e ordenamento territorial, política ambiental e de desenvolvimento sustentável).*

*A reabilitação é assim parte de um projecto/plano de desenvolvimento urbano exigindo uma abordagem integrada que envolva todas as políticas urbanas.”*⁶⁵

Convém realçar esta última afirmação, primeiro porque contextualiza a reabilitação num processo mais abrangente de intervenção urbana, ou seja, a reabilitação é apenas um elemento de uma estratégia, de uma visão de cidade. E depois porque enfatiza a importância do diálogo interdisciplinar e interinstitucional na implementação deste processo. De igual modo é de destacar a perspectiva de longo prazo subjacente à definição do plano de desenvolvimento urbano.

E fala-se da necessidade de uma abordagem integrada porque se reconhece que a reabilitação urbana diz respeito aos aspectos físicos (edificado e espaço público), económicos (economia local), culturais (património), ambientais (poluição e mobilidade), e sociais (revitalização social), isto é, estamos perante uma definição mais alargada do conceito, face à sua definição inicial. Assim sendo, é fundamental a integração horizontal das políticas urbanas.

Em Portugal, em 2006, o Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (entidade da administração central, que, tal como a designação indica, tem competências específicas nesta área) editou o “Guia técnico de reabilitação habitacional”, onde identifica como objectivos da reabilitação urbana:

- a) *Garantir a conservação integrada do património cultural* – importa preservar a memória urbana através de intervenções que apesar de reutilizarem edifícios com valor patrimonial, respeitem a sua qualidade e se pautem pelo princípio da intervenção mínima;

⁶⁵ IHRU (2006).

- b) *Garantir acesso a uma habitação satisfatória e apropriada para todos, incluindo aqueles que se encontram à margem da sociedade* – sendo a habitação uma condição essencial ao bem-estar humano, este objectivo direcciona-se para a universalidade de um direito fundamental. Pretende-se assim, que todos os cidadãos, independentemente do seu estatuto sócio-económico, sejam incluídos neste processo e que com ele beneficiem.
- c) *Promover a coesão territorial* – a diversidade funcional deve ser privilegiada (considerando a sua compatibilidade entre funções).
- d) *Contribuir para o desenvolvimento sustentável das cidades através da gestão cautelosa do ambiente* – o processo de reabilitação constitui a oportunidade para adaptar um tecido urbano antigo às exigências funcionais e energéticas dos nossos dias. Deste modo, é possível minimizar o impacto das actividades humanas, fazendo por exemplo uma escolha cuidada de materiais (recicláveis), ou agindo sobre a mobilidade no espaço público (privilegiando o peão ou o ciclista em detrimento do automóvel).

Na prossecução de uma maior qualidade de vida, assumem-se como compromissos associados a este processo o desenvolvimento local, a coesão social e o respeito pela diversidade cultural. E tal só será possível desde que, numa perspectiva holística, se utilize uma “(...) *abordagem multi-sectorial, integrada, coerente e coesa das políticas urbanas.*”⁶⁶

O Conselho da Europa (2004) preconiza a existência de um conjunto de instrumentos operativos de apoio à reabilitação urbana:

- a intervenção de reabilitação como parte integrante da política urbana;
- autoridades públicas como motor do processo;
- apoio de uma equipa técnica interdisciplinar;
- envolvimento da população;
- instrumentos legais apropriados;
- recursos financeiros disponíveis;
- o factor tempo.

Contudo, importa diferenciar o processo de reabilitação urbana do conceito de reabilitação do edificado. O Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU) define este conceito como “(...) *conjunto de operações dirigidas à conservação e ao restauro das partes significativas - em termos históricos e estéticos – de uma arquitectura, incluindo a sua beneficiação geral, de*

⁶⁶ IHRU (2006).

*forma a permitir-lhes satisfazer a níveis de desempenho e exigências funcionais actualizadas.”*⁶⁷

I.2.3 Reabilitação urbana de centros históricos

Nem sempre a reabilitação urbana de centros históricos foi assumidamente a prioridade de intervenção no espaço urbano. Até há cerca de cem anos (e em Portugal, até há cerca de cinquenta anos) era comum, em várias cidades europeias, projectos de renovação total ou parcial do casco histórico, com intuitos diversos, desde o alargamento de vias (de modo a melhorar a circulação), o saneamento ou “arejamento” de bairros com condições insalubres do ponto de vista higiénico-sanitário, ou até mesmo a valorização de monumentos, através do seu isolamento na malha urbana.

Esta urgência de renovação acentuou-se desde meados do século XIX, graças ao crescimento demográfico e às consequências da Revolução Industrial, ou seja, novas necessidades e novos modos de vida emergem, facilitando o desenvolvimento de conceitos urbanísticos mais dedicados às questões de salubridade, mobilidade, funcionalidade, conforto (e também beleza) e dando o fundamento às expansões urbanísticas que se verificaram a expensas de centros históricos. Neste contexto surgem novas avenidas, como os *boulevards* de Haussmann em Paris, novos quarteirões como *l’Eixample* de Cerdá em Barcelona, ou novos espaços como a *Galeria Vittorio Emanuele* em Milão (cuja construção deu também origem à abertura de novas vias) (Figura I.2.1).

⁶⁷ IHRU (2006: 16).



Figura I.2.1 – Galeria Vittorio Emmanuele, em Milão

Em Portugal, já na primeira metade do século XX, algumas intervenções urbanísticas seguem estes princípios, sendo deste período a demolição da área do Martim Moniz, em Lisboa, e a construção dos novos edifícios da Universidade de Coimbra (destruindo o tecido urbano antigo da parte alta da cidade).

No entanto, tal como se expôs anteriormente, esta renovação procura de algum modo preservar aqueles que são considerados monumentos de excepção, tendo mesmo algumas das intervenções procurado, com mais ou menos sucesso, valorizá-los através de obras no espaço público e demolição de edifícios na proximidade imediata.

Este novo modo de produzir cidade perdura até à Segunda Guerra Mundial (1939-45), tendo entretanto recebido um enquadramento ideológico através do Movimento Moderno, de que a Carta de Atenas (1933) constitui o manifesto, onde se expõem as suas premissas. Apesar de este movimento não ter uma posição formal sobre o destino dos centros históricos, os seus protagonistas vão procedendo a intervenções que oscilam entre a renovação total e a conservação parcial de elementos notáveis do ponto de vista arquitectónico ou urbanístico.

Após a Segunda Guerra Mundial, algumas das cidades europeias encontram-se destruídas, e surge o debate sobre como proceder à sua reconstrução. Emergem então duas correntes⁶⁸:

⁶⁸ Lamas (2000).

- Uma dominante, centrada na reconstrução total e seguindo os princípios do Movimento Moderno (destaca-se o exemplo de Saint Dié, por Le Corbusier);
- Outra marginal, centrada na identidade e na imagem da cidade perdida, procura reconstruir os espaços urbanos e os edifícios antigos (destaca-se o exemplo da reconstrução do centro histórico de Varsóvia, que recorreu a processos construtivos e técnicas antigas).

A partir dos anos sessenta do século XX, críticas sobre o modo de produzir cidade (como as de Jane Jacobs), renovações urbanas mal sucedidas e ainda as consequências da guerra contribuíram para que a reabilitação dos centros históricos assumisse um novo protagonismo. Esta mudança de paradigma, com a valorização do tecido urbano antigo, deve-se ao “(...) *entendimento progressivo dos valores espaciais, culturais, urbanísticos e sociais dos tecidos urbanos.*”⁶⁹ Ocorre também um aprofundamento do conceito de património cultural, arquitectónico e urbanístico, que abrange não só o meio académico e a *praxis*, mas também a sociedade civil, que passa a adoptar uma atitude de defesa dos bens e valores patrimoniais (por exemplo, em 1967, a demolição das *Halles*, em Paris). A própria evolução da arquitectura facilitou esta mudança, ao aplicar novos métodos, técnicas e meios na conservação e reutilização de edifícios antigos, demonstrando que era possível este esforço de adaptação da função à forma (ao contrário do postulado até então pelo Modernismo).

Data desta década a “Carta de Veneza sobre a Conservação e o Restauro de Monumentos e Sítios” (1964), documento internacional de referência que introduz novos princípios de conservação, e que teve repercussão em numerosas legislações nacionais. A Carta de Veneza (como ficou conhecida) renova o conceito de monumento histórico ao defini-lo como “(...) *a criação arquitectónica isolada, bem como o sítio urbano ou rural que são o testemunho de uma civilização particular, de uma evolução significativa ou de um acontecimento histórico. Esta noção estende-se não somente às grandes criações mas também às obras modestas que adquiriram com o tempo um significado cultural.*”⁷⁰ Nesta acepção recomenda:

- a qualificação e preservação das áreas envolventes;
- a manutenção das evidências arquitectónicas de outras épocas;
- a compatibilização entre a estrutura arquitectónica e a reutilização funcional;
- o respeito pela autenticidade (de técnicas e materiais tradicionais), recorrendo a intervenções mínimas;

⁶⁹ Lamas (2000: 421).

⁷⁰ Carta de Veneza sobre a Conservação e o Restauro de Monumentos e Sítios, 1964 (artigo 1º).

- a inventariação dos trabalhos de conservação;
- a manutenção periódica dos edifícios;
- a atribuição de um uso ao imóvel socialmente relevante para a sociedade.

Todavia, apesar de inovadora a Carta de Veneza não é suficientemente clara no que diz respeito à conservação de conjuntos de importância histórica e urbanística, tendo num documento intitulado “Protecção e Reabilitação de Centros Históricos” recomendando o desenvolvimento, a nível nacional, de medidas de salvaguarda do património urbano.

Em 1976, a UNESCO elabora a “Recomendação sobre a salvaguarda dos conjuntos históricos e da sua função na vida contemporânea”, onde se reconhece que:

“...os conjuntos históricos fazem parte do ambiente quotidiano dos seres humanos, assegurando a presença viva do passado que os modelou, e que esses conjuntos garantem a variedade de enquadramentos de vida correspondentes à diversidade da sociedade e que, por isso mesmo, adquirem um valor e uma dimensão humana suplementar;

(...) os conjuntos históricos têm constituído, através dos tempos, os testemunhos mais tangíveis da riqueza e da diversidade das criações culturais, religiosas e sociais da Humanidade, pelo que a sua salvaguarda e integração na vida da sociedade contemporânea constitui um elemento fundamental para o planeamento urbano e o ordenamento do território;

(...) face aos perigos da uniformização e da despersonalização, que frequentemente se manifestam na nossa época, esses testemunhos vivos de épocas passadas ganham importância vital para os homens e para as nações que neles encontram simultaneamente a expressão da sua cultura e um dos fundamentos da sua identidade;

(...) no mundo inteiro, sob pretexto da expansão ou da modernização, se realizam destruições sem critério, e reconstruções irreflectidas e inadequadas, que provocam graves prejuízos ao património histórico;

(...) os conjuntos históricos constituem um património imobiliário cuja destruição provoca, frequentemente, perturbações sociais, mesmo quando não implica perdas económicas;

(...) Considerando que, perante tais perigos de deterioração, e mesmo de desaparecimento total, todos os Estados devem actuar para salvar esses valores insubstituíveis, adoptando urgentemente uma política global e activa de protecção e reanimação dos conjuntos históricos e do seu enquadramento, no quadro do desenvolvimento nacional, regional ou local;”⁷¹.

⁷¹ UNESCO, Recomendação sobre a salvaguarda dos conjuntos históricos e da sua função na vida contemporânea, 1976.

Esta Recomendação evidencia a relação entre a componente social e o edificado, e contextualiza a sua importância na vida quotidiana dos cidadãos, além de enfatizar o contributo das zonas históricas para o reforço da identidade territorial. Neste sentido, estabelece uma ligação entre áreas históricas e ordenamento do território⁷².

Mas somente em 1987, com a “Carta Internacional para a Salvaguarda das Cidades Históricas”, produzida no seio do ICOMOS (*International Council on Monuments and Sites*), é que as recomendações da Carta de Veneza e da UNESCO serão respeitadas. Por seu lado, esta Carta inova ao afirmar “(...) a participação e a implicação dos habitantes de toda a cidade são indispensáveis ao sucesso da salvaguarda. Elas devem ser procuradas em todas as circunstâncias, e favorecidas pela necessária tomada de consciência de todas as gerações. Nunca se deve esquecer que a salvaguarda das cidades e bairros históricos respeita, em primeiro lugar, aos seus habitantes.”⁷³

Este reconhecimento da importância do tecido urbano antigo é visível em organismos como a UNESCO, o ICOMOS, ou o Conselho da Europa, cujo trabalho tem contribuído para a valorização dos centros históricos.

A nível nacional, nas últimas duas décadas, a reabilitação urbana em centros históricos, pautou-se pelo trabalho desenvolvido no seio dos Gabinetes Técnicos Locais, criados pelos municípios. Estes gabinetes procederam, na maior parte dos casos, a um levantamento urbanístico, que se traduziu posteriormente em planos de pormenor e regulamentos.

Criado em 1985, o Gabinete Técnico Local (GTL) da Câmara Municipal de Guimarães constitui um dos exemplos mais significativos destas estruturas. O seu trabalho de recuperação e gestão do centro histórico esteve na origem da classificação do mesmo, em 2001, como Património Mundial. A estratégia adoptada privilegiou a conservação do pré-existente e a alteração controlada do edificado e das suas funções, incidindo sobretudo nas seguintes vertentes:

- *“apoio aos moradores, em termos dos seus projectos (tendo como referência o prazo de um mês para a aprovação dos projectos) e acompanhamento das obras, mantendo uma proporção de utilização dos imóveis, de forma a que a habitação continue a ser a função principal do centro histórico (sendo as áreas comerciais e de serviços apenas permitidas nos pisos térreos);*

⁷² Ramalhete (2006).

⁷³ ICOMOS, Carta Internacional para a Salvaguarda das Cidades Históricas, 1987, art. 3º.

- *aquisição por parte da câmara de edifícios de maior dimensão e com valor patrimonial para recuperação e instalação de serviços públicos (paços do concelho, Gabinete Técnico Local, biblioteca, tribunal, arquivo municipal);*
- *intervenção concertada no espaço público.*⁷⁴

Verificamos por isso que, muito embora haja a preocupação social de manter a função residencial no centro histórico, as intervenções recaem principalmente na melhoria do edificado e do espaço público.

⁷⁴ Ramalhete (2006: 164-165).

I.3. Estratégias para a promoção da coesão sócio-territorial em contexto urbano

I.3.1 Diferentes abordagens

Após a leitura dos capítulos anteriores podemos constatar que a reabilitação urbana é um processo que, em teoria, deverá ter um considerável impacto nos vários domínios dos sistemas sociais básicos:

- *Social* - a melhoria das condições habitacionais tem óbvios reflexos na qualidade de vida e na possibilidade de convívio com o outro;
- *Económico* – surgimento ou manutenção de actividades económicas, favorecidas por melhores infra-estruturas e pela oferta de renovados (ou mesmo novos) espaços;
- *Institucional* – existe uma maior aproximação entre o cidadão que apresenta uma necessidade específica e as instituições que o podem ajudar;
- *Territorial* – ocorre uma melhoria do ambiente urbano, bem como da imagem e da qualidade do espaço público, contribuindo para o reforço da identidade local;
- *Referências simbólicas* – Se as condições de habitabilidade⁷⁵ pré-intervenção eram atentatórias à dignidade humana, pode ocorrer um considerável acréscimo da auto-estima, e auto-confiança dos habitantes.

E nesta medida, pode ser um processo catalisador de sinergias positivas, que contribuam para a coesão sócio-territorial, pois afecta directa ou indirectamente as suas dimensões constituintes:

- *Pertença* – a intervenção permitirá que a identidade colectiva da área reabilitada seja reforçada, bem como facilitará a emergência das ruas⁷⁶ (ou do espaço público de um modo geral) enquanto espaços de convívio e de fortalecimento dos laços sociais;
- *Inclusão* – residir numa área urbana degradada pode ser condição para que não se consiga aceder ao mercado de trabalho⁷⁷. E podem surgir novas oportunidades de emprego e de negócio decorrentes das antigas ou novas necessidades sociais (apoio à infância ou à terceira idade, mediação, animação cultural, etc.);

⁷⁵ Não é raro, em alguns centros históricos, a existência de fogos sem casa de banho.

⁷⁶ A propósito do importante papel das ruas na vida das cidades e do seu contributo para o acréscimo de segurança, ver: Jacobs, Jane (1960) “Morte e vida das cidades americanas”.

⁷⁷ Por vezes, uma pessoa à procura de emprego pode ser excluída do processo, devido à simples referência ao local de residência e à sua conotação com uma área marginal e degradada.

- *Participação* – é crucial fomentar o envolvimento dos cidadãos na defesa directa dos seus interesses⁷⁸, a par da cooperação entre os actores públicos e agentes privados;
- *Reconhecimento* – o processo deve salvaguardar a coexistência de diferentes modos de vida (aos quais correspondem diferentes necessidades);
- *Legitimidade* – só através da confiança nas instituições que lideram o processo é que este poderá ser concluído com sucesso.

Em suma, a reabilitação urbana, ao interferir num elemento fundamental à existência humana, a casa, o abrigo, o tecto, está a oferecer uma oportunidade à comunidade para, em simultâneo, pôr em prática a conquista ou o reforço da coesão sócio-territorial. Isto é, neste âmbito é possível estimular os laços da comunidade, com base nos valores partilhados, e no sentido de pertença e demonstrar a capacidade de trabalhar em conjunto.

E como é que se alcança o equilíbrio? Quem deve ser responsável pela prossecução da coesão sócio-territorial? Se no cerne deste princípio está a sociedade, logo as respostas deverão emanar dos cidadãos, sendo certo que as instituições democráticas têm responsabilidades acrescidas, pois é nelas que estão depositados os poderes (político e financeiro) para agir em maior escala.

Desde a emergência para a agenda política do princípio da coesão sócio-territorial, que foram delineadas estratégias para a alcançar. Aliás, não faria muito sentido instituir-se este como um objectivo, e não serem propostos meios, consubstanciados em acções ou medidas, que o permitissem monitorizar.

Actualmente, os Estados assumem, através das suas políticas e instrumentos operativos, dois tipos de abordagens nas estratégias que definem de modo a desenvolver a coesão sócio-territorial em meio urbano. E por vezes, um mesmo Estado pode optar pela aplicação das duas abordagens a diferentes escalas territoriais.

Por um lado temos uma abordagem paliativa, que se traduz numa acção conformista, ou seja, uma *“acção que reduz o realismo ao que existe”*⁷⁹, e que se baseia apenas no *conhecimento-como-regulação*. Este tipo de abordagem privilegia a criação de normas (plasmadas em leis), com o intuito de garantir os direitos dos cidadãos e compensar perdas de recursos. Ou seja, existe a preocupação de corrigir desvios, mas estão ausentes iniciativas de diálogo,

⁷⁸ Sendo esta uma matéria que tem reflexos directos no dia-a-dia do cidadão, será propícia à participação activa dos mesmos. E por isso, será também uma boa oportunidade para cultivar a prática do exercício da cidadania, inclusive entre os mais novos.

⁷⁹ Sousa Santos (1998: 44).

concertação, delineação de estratégias, em suma, a participação dos cidadãos. Esta foi a abordagem que dominou durante largas décadas e que ainda é preferida na aplicação de várias políticas. O Estado assume a responsabilidade quase exclusiva (com todas as dificuldades daí inerentes, devido à escassez de recursos) de resolver determinado problema: produz um quadro legislativo, define um orçamento e procede à sua aplicação, mas nem sempre com sucesso. Não havendo um envolvimento de outros actores públicos ou agentes privados na definição das acções e medidas de concretização das políticas, ou até mesmo na delineação das estratégias, muitas vezes surgem conflitos que impedem a concretização das políticas.

Todavia, temos de ter presente que, nos últimos anos se tem assistido a uma mudança de paradigma, pois *“sob a mesma designação de Estado está a emergir uma nova forma de organização política mais vasta que o Estado, de que o Estado é o articulador e que integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais e globais.”*⁸⁰

E é neste contexto que se torna necessária a abordagem pró-activa, que se traduz numa *acção com clinamen*, e que se baseia no *conhecimento-come-emancipação*. E o que é que caracteriza esta acção? *“A acção com clinamen é a acção turbulenta de um pensamento com turbulência. O seu carácter imprevisível e pouco organizado permite redistribuir socialmente a ansiedade e a insegurança, criando condições para que a ansiedade dos excluídos se transforme em causa de ansiedade para os incluídos e se torne socialmente evidente que a redução da ansiedade de uns não é possível sem redução da ansiedade dos outros.”*⁸¹ Significa isto que compete ao Estado mobilizar actores públicos e agentes privados para a resolução de um conflito, para que numa lógica de responsabilidade partilhada todos dêem o seu contributo (independentemente da forma que este possa adoptar), na definição de um plano de acção e de um modelo de gestão. Passamos pois de um Estado regulador a um Estado moderador de interesses, a facilitador de processos, a minimizador de conflitos. E é neste âmbito que emerge a governância participada, em que se procede à articulação de políticas *top-down* com estratégias *bottom-up*.

Tendo por base este quadro, iremos ver de seguida algumas estratégias para desenvolver a coesão sócio-territorial em contexto urbano.

⁸⁰ Sousa Santos (1998: 59).

⁸¹ Sousa Santos (1998: 45).

I.3.2 Iniciativas europeias

Considerando que cerca de 75% da população europeia⁸² vive em áreas urbanas, a União Europeia tem progressivamente integrado a dimensão urbana nas suas políticas, financiando projectos urbanos através de fundos estruturais, ou criando programas específicos como o URBAN I (1994-1999) e URBAN II (2000-2006). Esta iniciativa comunitária visava incentivar acções de revitalização económica e social das cidades e áreas suburbanas com problemas, de modo a promover o desenvolvimento urbano. Por exemplo, em 2001, na região de Lisboa e Vale do Tejo foram aprovados dois projectos: zona urbana do Vale de Alcântara (Lisboa) e zona urbana da Amadora (Damaia/Buraca).

O Banco Europeu de Investimento⁸³ (BEI) financiou, ao longo dos últimos anos, a reabilitação de centros históricos em várias cidades europeias (Florença, Roma, Turim, Veneza, Bastia, Atenas, Dublin e Barcelona) devido ao seu valor intrínseco, enquanto património cultural e arquitectónico e ao reconhecimento do potencial destas áreas na dinamização urbana.

Mais recentemente, numa iniciativa da Comissão Europeia, o BEI em cooperação com o Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa, apoia a Iniciativa JESSICA – *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*, que consiste na aplicação de verbas obtidas através dos Fundos Estruturais (como o FEDER), na criação de Fundos de Desenvolvimento Urbano (FDU), com o objectivo de financiar “(...) operações sustentáveis de reabilitação urbana, inseridas no contexto de programas integrados de desenvolvimento urbano”⁸⁴. No seio do FDU devem ser geradas parcerias entre organismos públicos nacionais e agentes privados. Este aspecto é fundamental, porque além dos benefícios financeiros é expectável que, numa perspectiva de complementaridade, haja troca de recursos e de saberes. O BEI além da concessão de empréstimos faz também a consultoria técnica. Portugal é representado pelo Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU) no grupo de peritos que ajuda na implementação desta iniciativa.

⁸² Estima-se que em 2020, a percentagem ascenderá aos 80 %, sendo que em sete países será de 90% ou superior (in “Urban sprawl in Europe. The ignored challenge” EEA Report No 10/2006).

⁸³ Criado pelo Tratado de Roma, em 1958, o BEI é o banco sem fins lucrativos, da União Europeia. E concede empréstimos a longo prazo, para projectos que, de acordo com diferentes critérios, são considerados de interesse europeu.

⁸⁴ Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (www.portaldahabitacao.pt, consultado em Maio de 2009).

Considerando que JESSICA se iniciou em 2007 ainda é prematuro fazer uma avaliação dos resultados e aferir se de facto existe alguma preocupação sobre a prossecução do princípio da coesão sócio-territorial no desenvolvimento das acções. Neste momento decorrem projectos em áreas tão diversas como País de Gales, no Reino Unido, ou Renânia do Norte - Vestfália, na Alemanha.

A Alemanha apresenta um bom exemplo de processos de reabilitação urbana seguindo uma abordagem integrada. O programa “Cidade Social” (*Soziale Stadt*) desenvolvido no seio do *Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs* (BMVBW) iniciou-se em 1999, e até final de 2007 já tinha abrangido cerca de 500 bairros em 320 cidades e comunidades, num investimento total de 2 milhares de milhões de Euro. As áreas beneficiadas são núcleos históricos e grandes bairros periféricos. Este programa de desenvolvimento urbano tem como objectivo “(...) counteracting growing socio-spatial polarization in German cities and upgrading and stabilizing deprived neighbourhoods.”⁸⁵ De modo a concretizar este objectivo, além de ser realizado um investimento na reabilitação do edificado e na renovação do espaço público, também são desenvolvidas acções de âmbito social com o intuito de melhorar as condições de vida dos residentes nesta área, sendo este um dos aspectos fundamentais do programa.

Em 2004, após a fase inicial do *Soziale Stadt*, uma avaliação intercalar realizada pelo *Institute for Urban Research and Structural Policy* demonstrou que o programa estava a alcançar importantes objectivos como a promoção da participação pública dos cidadãos residentes nestas áreas, ou a criação de eficientes estruturas de apoio ao desenvolvimento dos projectos, ou ainda a cooperação intra e inter-institucional. Contudo, recomendava a cooperação com outros programas, projectos ou medidas, relacionados com o mercado de trabalho, cuidados de saúde e políticas de educação e integração. Assim sendo, desde 2006 são também elegíveis projectos na área da educação, economia local e integração de imigrantes. Actualmente, considerando uma abordagem integrada, os principais campos de actividade são:

- Habitação e regeneração urbana – que são a pedra basilar do programa. É através das medidas de desenvolvimento urbano, que são feitas as pontes com outras áreas de intervenção. A maioria das acções incide sobre o espaço público.
- Escola e educação – esta área tem assumido maior importância no programa e está ligada à integração social e à inserção no mercado de trabalho. Os projectos contemplam novos métodos de ensino, e a abertura das escolas à comunidade.

⁸⁵ Soziale Stadt (www.sozialestadt.de, consultado em Maio de 2009).

- Integração de imigrantes – nos últimos anos este campo de actividade tem revelado um protagonismo crescente. As actividades vão desde o ensino da língua entre a população migrante, à promoção de pequenas empresas de comércio ou serviços de cariz étnico, passando por estímulos à participação das minorias no processo. Em suma pretende-se promover o envolvimento de toda a população, independentemente da sua origem.
- Promoção da saúde – este campo de actividade surge devido a uma colaboração com o *Federal Ministry of Health*, e procura desenvolver medidas de melhoria dos cuidados de saúde primários e de proximidade.
- Economia local - as estratégias desta área visam diminuir o desemprego, o declínio do comércio local, e a pobreza e por isso apoiam a criação de PME's, a formação profissional e a promoção de emprego. Contudo, esta é das áreas de mais difícil implementação, quer porque muitas vezes a origem dos problemas se encontra fora da escala da comunidade, quer por implicar o envolvimento de diversos actores.
- Promoção de emprego – incide sobretudo, tal como o nome indica, no combate ao desemprego de longa duração e na formação profissional como forma de promover a empregabilidade.

É de realçar que nem todas estas áreas de actividade tem o mesmo grau de desenvolvimento, pois se o campo da educação e da integração de imigrantes tem registado sucessos, já as áreas ligadas à economia local e à promoção de emprego estão ainda longe dos objectivos delineados. No entanto, entende-se este como um processo a longo prazo, em que os resultados não serão visíveis no imediato. E na verdade, alguns dos resultados alcançados não são tangíveis, como a capacidade de motivar a administração local para funcionar de modo mais cooperativo, ou o trabalho em rede dos actores públicos e agentes privados (partenariado). Todavia, pretende-se apostar ainda mais na participação pública da sociedade civil, e na consciencialização da população para o seu papel neste processo.

Em suma, constata-se que muito embora este programa tenha como alvo a reabilitação física de áreas urbanas degradadas, procurou ir além da visão sectorial e compreender outras dimensões (social, económica, cultural, ambiental), que permitam melhorar a qualidade de vida das comunidades beneficiadas.

I.3.3 Iniciativas portuguesas

Nesta secção iremos apresentar as principais iniciativas existentes actualmente, à escala nacional, regional e local.

a) Escala nacional

Desde Abril de 2007, Portugal tem uma nova política para as áreas urbanas, a Política de Cidades POLIS XXI, cujo enquadramento é feito pelos objectivos contidos na Estratégia de Lisboa e na Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS). A sua execução é da competência do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Esta política ambiciona, no período compreendido entre 2007 e 2013, *“tornar as cidades portuguesas:*

- *territórios de inovação e competitividade;*
- *territórios de cidadania e coesão social;*
- *territórios de qualidade de ambiente e de vida;*
- *territórios bem planeados e governados.*⁸⁶”

Para concretizar estes objectivos são definidas quatro dimensões de intervenção, que se referem a diferentes escalas territoriais:

1. Parcerias para a regeneração urbana;
2. Redes urbanas para a competitividade e a inovação;
3. Acções inovadoras para o desenvolvimento urbano;
4. Equipamentos Estruturantes do Sistema Urbano Nacional.

De modo a concretizar esta política foram afectos fundos do FEDER, no âmbito dos programas operacionais do QREN 2007-2013, e também os recursos financeiros da Iniciativa JESSICA (referida anteriormente) e serão ainda criadas parcerias público-privadas. A sua implementação segue uma abordagem *bottom-up*, ou seja, as propostas de projectos são da iniciativa local, sendo depois submetidas a concurso nacional ou regional, para numa fase posterior ser contratualizada a concretização dos mesmos, recorrendo a parcerias locais alargadas (município, actores públicos, agentes privados, ONG, etc).

Considerando o âmbito deste trabalho focaremos apenas a primeira dimensão, dedicada à regeneração urbana. Pretende-se com este eixo beneficiar áreas urbanas com diferentes perfis

⁸⁶ Direcção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU) - (www.dgotdu.pt, consultado em Maio de 2009).

territoriais e por isso diferentes necessidades. Assim sendo, entende-se como objecto de financiamento projectos que visem:

- *“(...) a valorização de áreas de excelência urbana, nomeadamente centros históricos e frentes ribeirinhas e marítimas;*
- *a qualificação das periferias urbanas e de outros espaços relevantes para a estruturação urbana;*
- *a renovação das funções e dos usos de áreas abandonadas ou com usos desqualificados;*
- *a requalificação e reintegração urbana de bairros críticos, em particular combatendo os factores de exclusão social e de segregação territorial.*⁸⁷”

São elegíveis projectos que incidam na qualificação do espaço público e do ambiente urbano; e no desenvolvimento económico, social e cultural. Entende-se que tal só é exequível desde que se proceda à *“(...) articulação de diferentes componentes (habitação, reabilitação e revitalização urbanas, coesão social, ambiente, mobilidade, etc.), no quadro de operações integradas de regeneração urbana.”*⁸⁸ Em suma, defende-se que os projectos sejam definidos segundo uma abordagem integrada.

A operacionalização deste instrumento depende das Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais Regionais do Continente 2007-2013 (QREN), que abrem concursos para candidaturas de programas de acção estratégicos, que por sua vez são submetidas pelas Parcerias Locais, criadas para este efeito, entre o município e agentes privados. Estas propostas têm de estar de acordo com as prioridades definidas a nível regional, para o modelo territorial, nomeadamente nos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), mas também em sintonia com as orientações do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT).

b) Escala regional

A nível regional, a “Estratégia Regional, Lisboa 2020”, elaborada pela CCDR-LVT e quadro de referência do Programa Operacional Regional 2007- 2013 (QREN), defende na sua visão para a região no horizonte de 2020 que *“a Região de Lisboa transformar-se-á numa metrópole*

⁸⁷ DGOTDU (www.dgotdu.pt, consultado em Maio de 2009).

⁸⁸ DGOTDU (www.dgotdu.pt, consultado em Novembro de 2008).

*cosmopolita, de dimensão e capitalidade europeias relevantes, plenamente inserida na sociedade do conhecimento e na economia global, muito atractiva pelas suas singularidade e qualidade territoriais, natureza e posicionamento euro-atlânticos. A sustentabilidade social e ambiental, o reforço da coesão sócio-territorial, a valorização da diversidade étnica e cultural e a eficiência da governação são, nesse horizonte, condições e metas do desenvolvimento económico e social da Região.”*⁸⁹

De igual modo, o Programa Operacional Regional de Lisboa (POR Lisboa) identifica como uma das dez ideias-chave que constituem as orientações estratégicas deste programa: *“VII. Esbater a fragmentação do espaço metropolitano - As disparidades sociais que permanecem no espaço metropolitano são um dos maiores obstáculos à coesão sócio-territorial e ao desenvolvimento sustentável da Região. Estas disparidades correspondem sobretudo a processos de exclusão social e territorial, bem ilustrada pelas deploráveis condições de habitação de alguns subúrbios ou de certos bairros históricos. A insipiência e fragilidade dos processos de participação e gestão democrática das comunidades urbanas/suburbanas tornam ainda mais problemático o quadro de fragmentação sócio-territorial. Com esta orientação estratégica privilegia-se o desenvolvimento de estratégias participativas e integradas, capazes de combater a elevada concentração de problemas ambientais, económicos e sociais que afectam as aglomerações urbanas.”*⁹⁰

Neste contexto sustenta que a concentração de esforços deve também incidir na *“iii) coesão social, focalizada na coesão territorial, na inclusão social e na qualidade de vida e bem-estar urbano”*⁹¹. Reconhece-se por isso a importância das acções de reabilitação urbana para a coesão sócio-territorial, e ainda o papel da participação pública neste processo. Mas entende-se reabilitação urbana numa perspectiva holística, em que não basta proceder à reabilitação do edificado, mas também é necessário valorizar o espaço público, envolver as comunidades, promover a inclusão social, etc. Assim sendo, propõe-se como um dos princípios de apoio ao eixo prioritário “Coesão Social” o princípio da equidade e coesão sócio-territorial.

Este eixo prioritário integra o objectivo específico “Promover parcerias para a regeneração urbana”, de acordo com o estabelecido na Política de Cidades POLIS XXI. Esta pretende apoiar *“(…) intervenções sócio-urbanísticas em áreas urbanas críticas – assentes em planos estratégicos – marcadas pela degradação do edificado e do espaço público, pela insuficiência*

⁸⁹ CCDR-LVT (2006: 4).

⁹⁰ QREN (2007: 54).

⁹¹ Idem.

de equipamentos sociais elementares e por processos crescentes de exclusão social.”⁹² Nesta perspectiva propõe-se que os projectos a apoiar, sejam suportados pelo trabalho em rede de actores públicos e agentes privados e possam abranger campos tão diversos como a acção social, a educação, a formação profissional, a valorização do espaço público, e o desenvolvimento da economia local.

Tal como foi referido anteriormente, as prioridades e estratégias de intervenção devem ser definidas no seio dos Planos Regionais de Ordenamento do Território, para depois serem operacionalizadas. No caso concreto da área de estudo, esta tarefa compete ao Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROTAML). As suas directrizes nesta matéria serão apresentadas mais adiante (parte II, capítulo 3).

c) Escala local

Em 2004, o Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de Maio institui no quadro jurídico português a figura das Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU). Este acto de génese política representava uma mudança significativa no modo e nos processos de reabilitação urbana em Portugal.

Actualmente enquadradas na Política de Cidades POLIS XXI, estas entidades podem assumir a forma de empresas municipais, isto é, criadas pelos municípios que detêm na totalidade o capital social, ou serem sociedades anónimas que, desde que seja reconhecido o seu excepcional interesse público podem ser financiadas por capitais públicos de natureza estatal e municipal.

Neste decreto assume-se que a conservação, recuperação e readaptação das *zonas urbanas históricas* constitui um *verdadeiro imperativo nacional*, reconhecendo-se os *interesses sociais e, até, de teor humanitário que esta operação envolve*. Perante este quadro estabelecem-se como princípios regentes:

- “(...) a responsabilidade pelo procedimento de reabilitação urbana cabe, primacialmente, a cada município (...);
- (...) necessidade de conceder aos poderes públicos meios efectivos de intervenção (...);
- (...) controlo por parte dos poderes públicos de todo o procedimento de reabilitação (...);

⁹² QREN (2007:81).

- (...) ponderação dos direitos e obrigações dos proprietários e do equilíbrio na protecção dos direitos dos arrendatários (...);
- (...) incentivo económico à intervenção dos promotores privados no processo de reabilitação (...);
- (...) celeridade procedimental e da certeza quanto ao tempo de duração dos procedimentos, enquanto elementos essenciais ao empenhamento dos agentes económicos⁹³.

De modo a facilitar o desenvolvimento destes princípios alguns procedimentos administrativos são simplificados, face ao previsto no Código do Procedimento Administrativo, ou seja, “(...) os prazos legais são reduzidos, recorre-se em todas as situações ao instituto do deferimento tácito e, como já se referiu, a autoridade pública de reabilitação dispõe sempre do domínio e iniciativa dos procedimentos.”⁹⁴ Além de que as intervenções assumem interesse público urgente. É lhes também atribuído poderes especiais de intervenção, em matéria de expropriação e licenciamento.

Contudo, o conceito de reabilitação urbana subjacente à instituição das SRU, parece ignorar a mais recente definição do mesmo, pois postula que “(...) «reabilitação urbana» [é] o processo de transformação do solo urbanizado, compreendendo a execução de obras de construção, reconstrução, alteração, ampliação, demolição e conservação de edifícios, tal como definidas no regime jurídico da urbanização e da edificação, com o objectivo de melhorar as suas condições de uso, conservando o seu carácter fundamental, bem como o conjunto de operações urbanísticas e de loteamento e obras de urbanização que visem a recuperação de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística.”⁹⁵ Verifica-se por isso uma atenção centrada no edificado, descurando as vertentes económicas e sociais. Não é possível identificar, subjacente a esta definição, uma abordagem integrada e holística de intervenção no território.

E, de acordo com esta visão estrita do conceito, enuncia-se como da competência das SRU:

- a. “Licenciar e autorizar operações urbanísticas;
- b. Expropriar os bens imóveis e os direitos a eles inerentes destinados à reabilitação urbana, bem como constituir servidões administrativas para os mesmos fins;
- c. Proceder a operações de realojamento;

⁹³ Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de Maio.

⁹⁴ Idem.

⁹⁵ Idem.

- d. *Fiscalizar as obras de reabilitação urbana, exercendo, nomeadamente, as competências previstas na secção V do capítulo III do regime jurídico da urbanização e da edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, na redacção em vigor, com excepção da competência para aplicação de sanções administrativas por infracção contra-ordenacional, a qual se mantém como competência do município;*
- e. *Exercer as competências previstas na alínea b) do n.º 1 do artigo 42º, no n.º 2 do artigo 44º e no artigo 46º, todos da Lei dos Solos.*⁹⁶”

As zonas urbanas históricas, caso não estejam identificadas como tal no Plano Director Municipal, devem ser delimitadas em sede da assembleia municipal, ou através de plano de pormenor aprovado⁹⁷.

Após a integração das SRU, no quadro da Política de Cidades Polis XXI, o Orçamento de Estado para 2008 criou um regime extraordinário de apoios fiscais à reabilitação urbana, de modo a incentivar a reabilitação dos edifícios pelos seus proprietários e a atrair capitais privados para o desenvolvimento desta iniciativa. Além deste regime especial, o IHRU concede apoio financeiro (empréstimos ou participações a fundo perdido) através dos programas RECRUA, RECRIPH, SOLARH e REHABITA.

⁹⁶ Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de Maio.

⁹⁷ Cf. nº. 1 e 2 do artigo 12º do presente diploma.

II Caso de estudo: Baixa Pombalina

II.1. Caracterização da área de estudo

II.1.1 Enquadramento geográfico

Localizada no centro da cidade de Lisboa⁹⁸ (Figura II.1.1), a Baixa Pombalina situa-se na frente ribeirinha, entre a colina do Castelo (a Este) e a colina de São Francisco (a Oeste). A sua localização e a sua história conferem-lhe protagonismo à escala nacional e internacional.

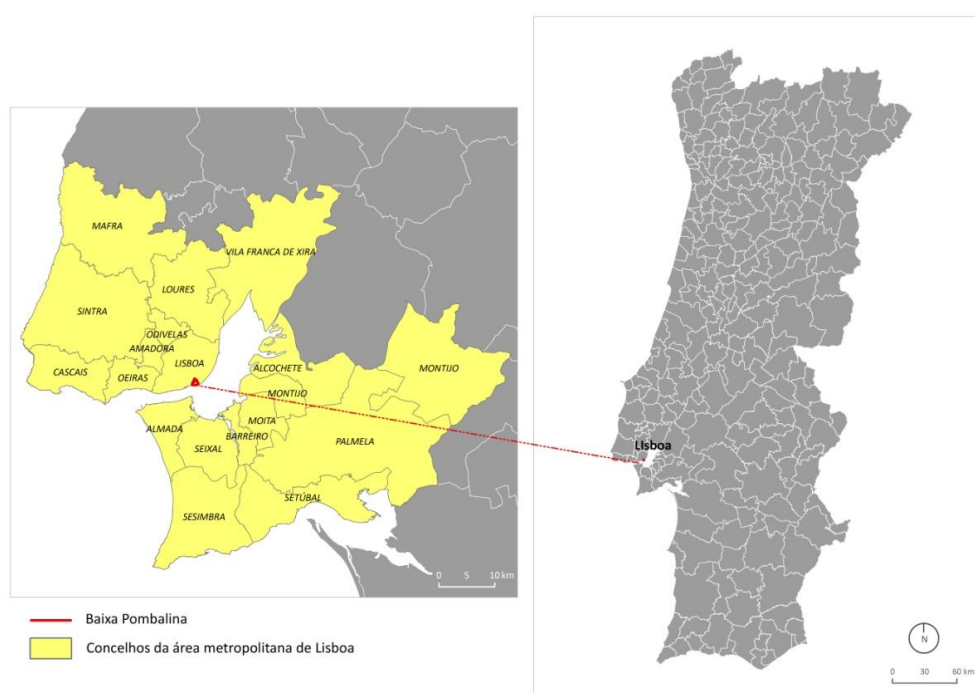


Figura II.1.1 - Localização da Baixa Pombalina, no contexto nacional e metropolitano

Apesar da Figura II.1.2 se reportar a 2001⁹⁹, é possível observar que a Baixa constitui um dos locais mais acessíveis no contexto metropolitano. No que diz respeito ao sistema de transportes públicos, este território é servido pela rede de metro (estação Baixa-Chiado e Terreiro do Paço), transporte fluvial (estação de Sul-Sueste), transporte ferroviário (estação do Rossio e, na proximidade, a estação do Cais do Sodré) e por inúmeros autocarros e eléctricos.

⁹⁸ Pertence ao distrito e concelho de Lisboa, integrando a NUT II Lisboa e Vale do Tejo e a NUT III Grande Lisboa.

⁹⁹ Desde então houve algumas alterações no sistema viário metropolitano, nomeadamente na rede de metro que se expandiu, sobretudo para os concelhos limítrofes a Norte. No entanto, optou-se pela sua inclusão porque, de um modo geral, representa o quadro actual de acessibilidades na área metropolitana de Lisboa.

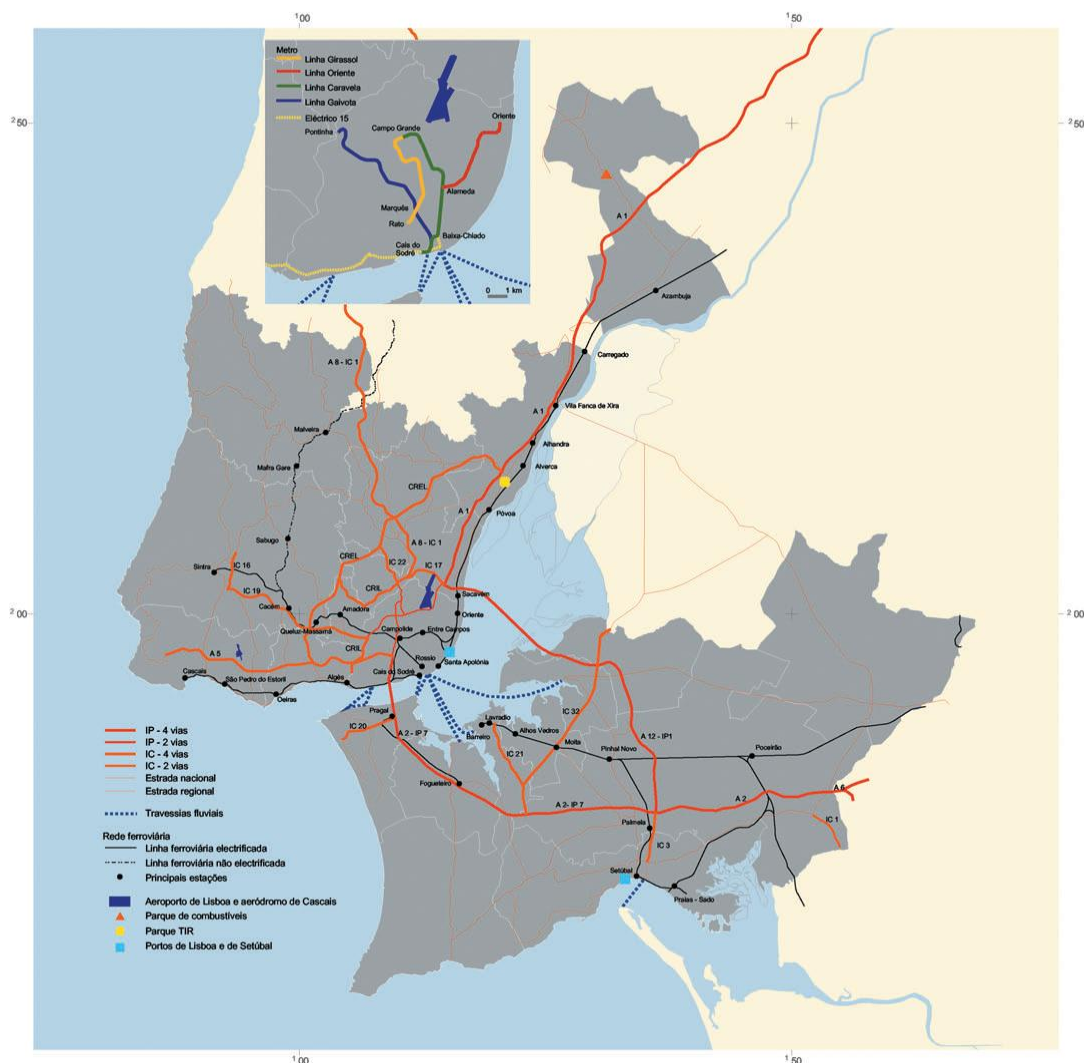


Figura II.1.2 - Rede rodo-ferroviária da Área Metropolitana de Lisboa, 2001

Fonte: “Atlas da Área Metropolitana de Lisboa”, AML (2003)

A confluência de tantos meios de transporte, bem como do tráfego automóvel, contribui naturalmente para o tráfego intenso, e a elevada circulação de pessoas, que fazem deste o seu destino ou que aqui fazem transbordos.

A definição dos limites da área de estudo não foi imediata, sobretudo porque quase todas as instituições com papel activo nesta área da cidade terem, consoante os seus propósitos (sociais, comerciais, urbanísticos) diferentes delimitações. No entanto, optou-se pela delimitação definida no âmbito da candidatura da Baixa Pombalina a património mundial (Figura II.1.3). Esta escolha deveu-se ao facto de não só a candidatura ter sido suportada por um corpo académico com vasto conhecimento nesta área, como também têm sido diversas as

instituições que colaboraram na sua elaboração e suportam esta candidatura. Assim sendo, considerou-se este um documento de consensos.

O território de estudo ocupa uma área de 72 hectares. Embora considerado como um todo, é possível identificar duas subáreas:

- a área central, que se denomina tradicionalmente por Baixa, à qual corresponde a malha urbana de matriz ortogonal. A morfologia do terreno é relativamente plana e é atravessada por duas ribeiras subterrâneas;
- a área mais alta, que se denomina tradicionalmente por Chiado, situa-se na colina de São Francisco e apresenta uma cota mais elevada, e algumas adaptações da malha urbana quer ao terreno mais movimentado, quer a pré-existências.



Figura II.1.3 - Delimitação da Baixa Pombalina, sobre ortofotomapa (2005)

A Baixa Pombalina encontra-se repartida por várias freguesias (Figura II.1.4): São Nicolau, Madalena (núcleo central), Sacramento, Mártires (Chiado, a Oeste) e Santa Justa (a Norte).

A 1 de Novembro de 1755, a imagem de Lisboa mudou drasticamente. Um sismo de magnitude 9 (na escala de Richter), ao qual se seguiram réplicas, um maremoto e, para culminar, um incêndio que lavrou durante 5 a 6 dias, destruíram a parte baixa da cidade. Estima-se que este fenómeno natural tenha feito cerca de 30 000 vítimas mortais¹⁰⁰, e não será abusivo dizer que terá afectado directa ou indirectamente todos os restantes residentes (aliás, sobreviventes) da cidade de Lisboa (Figura II.1.5).

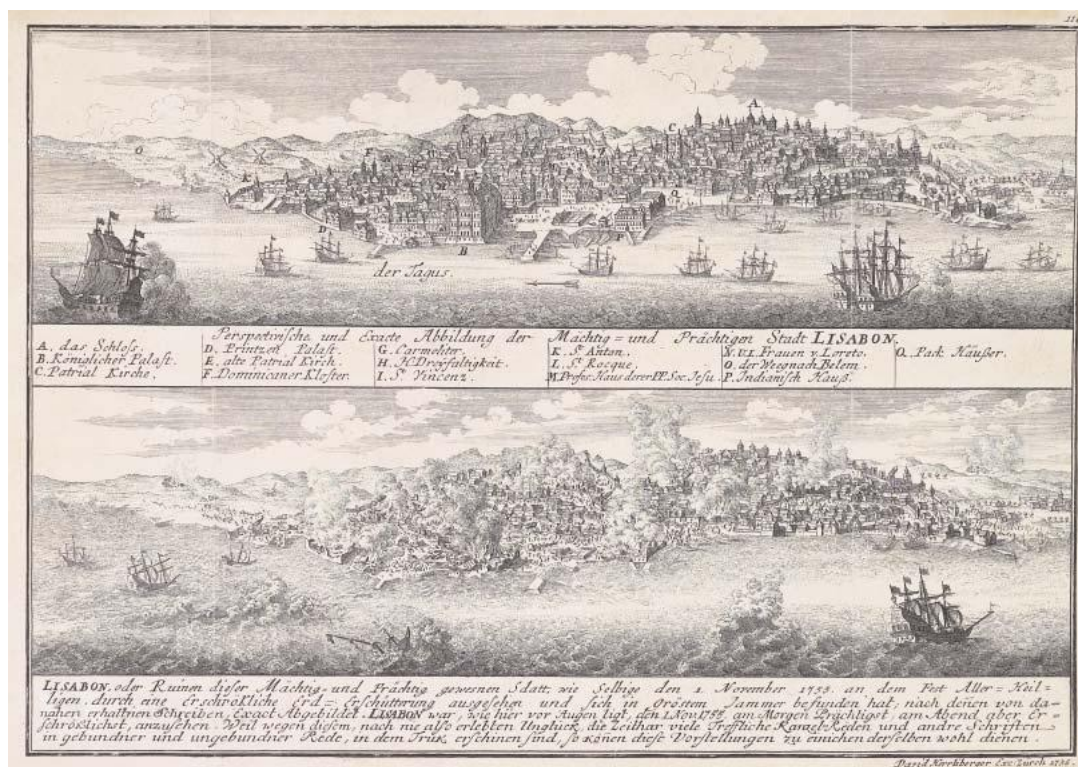


Figura II.1.5 – Gravura de Lisboa, antes do terramoto de 1755 (em cima). Gravura representativa dos incêndios após o terramoto (em baixo)

¹⁰⁰ Câmara Municipal de Lisboa (2004a).

Cerca de dois terços do centro de Lisboa ficaram destruídos, nos quais se incluíam importantes equipamentos de apoio à população, tais como os seis hospitais, seis dos sete albergues de acolhimento, as cadeias e ainda cinquenta e quatro conventos¹⁰¹.

Será neste contexto específico, de extrema emergência, que surgirá, sob a liderança do Secretário de Estado do Reino, Sebastião José de Carvalho e Melo (mais tarde Marquês de Pombal), a reconstrução da parte baixa da cidade. Este incumbirá Manuel da Maia, Engenheiro-Mor do Reino, de coordenar os trabalhos e apresentar propostas da intervenção urbanística (Figura 1.1.6). E logo a 4 de Dezembro de 1755, Manuel da Maia apresenta a “Parte Primeira da Dissertação” sobre a reconstrução da Cidade de Lisboa, sendo este programa posteriormente complementado com mais duas partes. O plano definitivo, da autoria do capitão Eugénio dos Santos (engenheiro militar), seria aprovado em 1758¹⁰² e, após a sua morte em 1760, seria completado e concretizado por Carlos Mardel (também engenheiro militar). Seriam estes os principais responsáveis pela “(...) criação da primeira cidade moderna do Ocidente”¹⁰³.

¹⁰¹ Câmara Municipal de Lisboa (2004a).

¹⁰² Publicado pelo alvará de 12 de Maio de 1758 e complementado por um diploma, publicado a 12 de Junho de 1758, em que se apresenta a memória descritiva do plano.

¹⁰³ Câmara Municipal de Lisboa (2004b: 7).

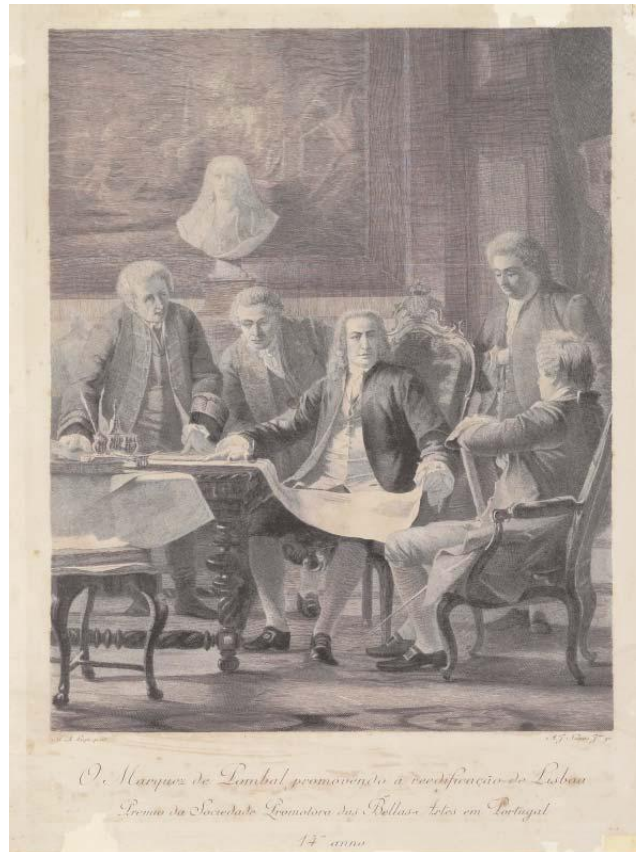


Figura II.1.6 - Marquês de Pombal, com os planos de reconstrução da Baixa, rodeado pelos seus colaboradores

(cópia da pintura a óleo de Miguel Ângelo Lupi). Autor: António José Nunes Júnior, c.1870.

Fonte: “Baixa Pombalina 250 anos em imagens” (2004)

Ora Lisboa, cidade marcada por justaposições de povos e culturas¹⁰⁴ apresentava uma malha urbana predominantemente orgânica (Figura II.1.7), marcada por elementos notáveis de outras épocas, que lhe conferiam, como Voltaire refere, uma certa imagem de opulência. A exceção pertencia ao já edificado Bairro Alto¹⁰⁵, onde a morfologia urbana adquiria uma estrutura mais ordenada, conferida por uma planta ortogonal (apesar de numa escala muito diferente da posteriormente aplicada à Baixa).

¹⁰⁴ Cita-se a título de exemplo o Núcleo Arqueológico da Rua dos Correeiros, onde é possível observar vestígios do período ibero-púnico, romano, visigótico e islâmico (Millennium BCP, www.millenniumbcp.pt, consultado em Novembro de 2008).

¹⁰⁵ Século XVI.



Figura II.1.7 - Planta da cidade de Lisboa em 1650

Autor: João Nunes Tinoco

Fonte: "Atlas da Área Metropolitana de Lisboa", AML (2003)

Com o plano adoptado¹⁰⁶, regido por “(...) princípios de racionalidade que remetem para a cultura iluminista do século XVIII”¹⁰⁷, a imagem da cidade não mais seria semelhante ao pré-terramoto. Este contraste consolidava a afirmação da escola urbanística portuguesa, cuja acção se tinha desenvolvido essencialmente em territórios ultramarinos¹⁰⁸. Segundo Leonor Ferrão, “(...) não é possível explicar de outro modo a eficácia na planificação e na programação das acções, nos curtos tempos de resposta, na variedade e qualidade das soluções ensaiadas e apresentadas, no voluntarismo e no pragmatismo para vencer os mais diversos obstáculos, em suma, a capacidade e a qualidade de resposta, que podemos designar de moderna.”¹⁰⁹

A área de intervenção do plano abrangia o vale localizado entre a colina do Castelo e a de São Francisco (cerca de 620 mil m²). Este propunha um desenho urbano ortogonal, marcado a Sul pela Praça do Comércio e a Norte pelo “Rossio” (praça D. Pedro IV) e Praça da Figueira, de rede hierarquizada (ruas de dimensões distintas), constituída no seu interior por quarteirões com disposição longitudinal e transversal (Figura II.1.8).

¹⁰⁶ No total foram apresentadas seis propostas, elaboradas por três equipas de urbanistas.

¹⁰⁷ Câmara Municipal de Lisboa (2004a:10).

¹⁰⁸ A título de exemplo citam-se os centros históricos de São Salvador da Baía (Brasil), Galle (Sri Lanka) ou Colónia de Sacramento (Uruguai), já classificados como Património Mundial pela UNESCO.

¹⁰⁹ In AAVV (2004a:67).

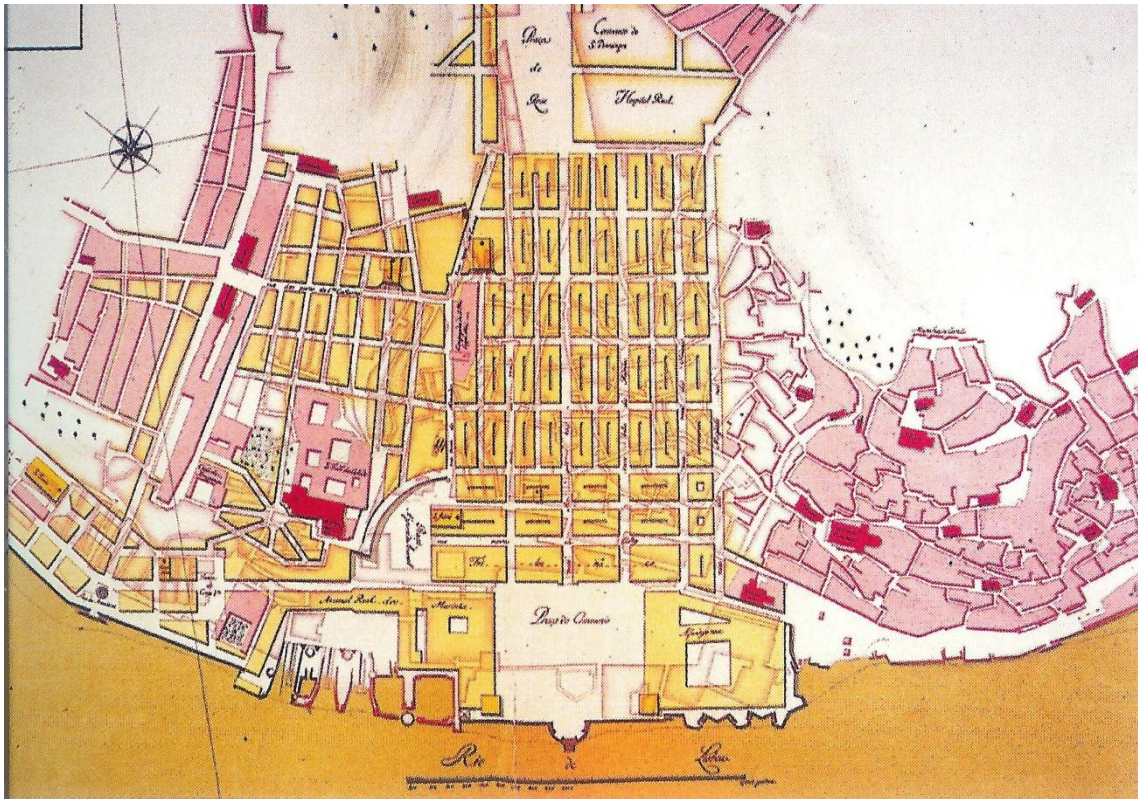


Figura II.1.8 – Planta Final para o plano-piloto da Baixa-Chiado

Autor: Eugénio dos Santos e Carlos Mardel, 1758

Fonte: “Revista Monumentos”, DGEMN (2004)

Fruto de uma intervenção urbanística pioneira, no século XVIII, a originalidade do plano reside em diversas inovações¹¹⁰:

- Construção anti-sísmica: apesar de serem já conhecidas técnicas construtivas anti-sísmica, a *gaiola pombalina* inovou pela “sistematização do seu uso, no aperfeiçoamento¹¹¹ ou nas regras de aplicação destinadas a aumentar a sua eficiência.”
- Minimização do risco de incêndio: não só se introduziram nas fachadas paredes corta-fogo, mas também a largura das ruas foi equacionada de modo a que não ficassem obstruídas em caso de derrocada provocada por sismos.
- Infra-estruturas sanitárias: foram projectadas para melhorar a salubridade das ruas e consequentemente impedir a propagação rápida de epidemias.

¹¹⁰ Câmara Municipal de Lisboa (2004a).

¹¹¹ Câmara Municipal de Lisboa (2004a:36): “Estes aperfeiçoamentos consistiram: na imposição de regras de simetria, para redistribuir uniformemente os esforços provocados por acções sísmicas; no detalhe da execução das interligações entre frontais e paredes de alvenaria; entre as paredes e os pavimentos; na interposição de gaiolas de madeira e de elementos metálicos.”

- Processo de pré-fabricação: a rapidez da construção deveu-se também ao desenvolvimento de técnicas de produção em massa, reflexo da emergência da revolução industrial.
- Preservação de memórias e símbolos: houve, no plano, a preocupação de conservar elementos arquitectónicos, que fossem antes do terramoto referências importantes na imagem da cidade.
- Plano flexível e adaptável: apesar da regulamentação do plano, este encerrava mecanismos que lhe permitiam sofrer adaptações a mudanças no contexto urbanístico.

A concretização do plano demorou cerca de um século, considerando-se o fecho do Arco de Triunfo da Rua Augusta (1873) um momento simbólico no encerramento de um processo longo de reconstrução urbana. Apesar da matriz pombalina se ter mantido no traçado urbano, actualmente é possível encontrar neste território não só importantes edifícios pombalinos, como também elementos notáveis do Neoclassicismo, Arte Nova, Art Déco, Modernismo e pós-Modernismo.

Do século XVIII até hoje, realizaram-se algumas intervenções urbanísticas nesta área, sobretudo com o intuito de a tornar ainda mais central e acessível. Na segunda metade do século XIX é construído o “grande aterro” que além de conquistar terreno ao rio Tejo (entre o Cais do Sodré e Alcântara), permitiu posteriormente a ligação ferroviária entre Lisboa e Cascais (estação do Cais do Sodré, 1867). De igual modo, a construção da principal estação ferroviária portuguesa (à época), Santa Apolónia (1865), na proximidade da Baixa (que permitia a ligação com outras capitais europeias) e ainda a construção da estação fluvial Sul e Sueste (1932), vêm reforçar o protagonismo deste espaço como espaço-canal.

Outras intervenções envolvendo o espaço público, ocorreram no rescaldo da revolução liberal (1834-36), como o loteamento de antigos conventos na envolvente da Praça da Figueira, e ainda a construção do Teatro Nacional D. Maria II (1842-46), no lugar do antigo Palácio da Inquisição. Datam também da segunda metade do século XIX a arborização, calcetamento e colocação da estátua de D. Pedro IV no Rossio.

O século XX reserva mais mudanças a este espaço. Surgem novos edifícios (exemplos: edifício do Hotel Internacional ou o do Banco Nacional Ultramarino), outros vêm o seu interior ou fachada remodelados ou a cêrcea aumentada. Em 1947, ocorre a abertura da avenida Ribeira das Naus e, em 1949, a demolição do Mercado da Praça da Figueira. Outros projectos ficam por concretizar, como o Plano Geral de Urbanização do Concelho de Lisboa (G. Meyer-Heine),

elaborado em 1967 e aprovado em 1977. Em 1988, ocorre o incêndio no Chiado, um dos momentos mais marcantes no passado recente deste território, seguindo-se o processo de reconstrução, com projecto do arquitecto Siza Vieira.

O reconhecimento público, da importância patrimonial deste território, surge pela primeira vez em 1910, com a classificação da Praça do Comércio como Monumento Nacional¹¹². Em 1978, a Baixa Pombalina é classificada como Imóvel de Interesse Público¹¹³. E em 1994, o Plano Director Municipal de Lisboa classifica o Núcleo Histórico da Baixa. Mais recentemente, em 2006, por despacho de 5 de Abril de 2006, do IPPAR (actual IGESPAR), é encetado o processo de classificação como monumento nacional, a Lisboa Pombalina.

A candidatura da Baixa Pombalina a Património Mundial¹¹⁴ (UNESCO), apresentada em Janeiro de 2004, procura ver reconhecida a importância deste “conjunto histórico monumental”, não só no contexto Português, como a nível internacional. O dossier de candidatura da Baixa a património mundial justifica a importância deste conjunto urbano com os critérios presentes no quadro II.1.1 (proposta de inscrição).

¹¹² Decreto de 16 de Junho de 1910.

¹¹³ Decreto 95/78, DR 210, 12 Setembro 1978.

¹¹⁴ Câmara Municipal de Lisboa (2004a).

Critério I

“A Baixa Pombalina de Lisboa manifesta um gesto criador do génio humano pelo modo notável como Sebastião José de Carvalho e Melo, secretário de Estado do rei D. José à data do sismo de 1755, reagiu à dimensão da tragédia.”

Critério II

“A Baixa Pombalina constitui um testemunho excepcional de cidade do Iluminismo, tipologia histórica a que pertence mas que enriqueceu com profunda originalidade.”

Critério III

“A Baixa de Lisboa manifesta e sintetiza a dimensão civilizacional da cultura portuguesa. Por um lado através da expressão central de uma capitalidade indagada desde os primórdios do Império — o primeiro de dimensão universal a seguir aos da Antiguidade Clássica — por outro como clímax de uma forma específica do fazer cidade apurada e exercitada um pouco em todo o Mundo.”

Critério IV

“A Baixa Pombalina é um exemplo eminente de um tipo de construção e tecnologias específicos e inovadores – a gaiola pombalina –, e as várias normas definidas e aplicadas para melhorar as condições de resistência aos sismos e incêndios, e de um conjunto arquitectónico e urbanístico, no qual a cidade de Lisboa, capital de um vasto Império, é ela própria concebida e desenhada no seu todo, como conjunto monumental.”

Critério V

“Lisboa manifesta na sua história, sobretudo na articulação com a sua peculiar topografia, um exemplo eminente da cultura de “fazer cidade” em Portugal (e nos territórios transatlânticos que constituíram o seu império) que integra modelos europeus com inegáveis marcas de especificidade. Particularmente, a resposta ao terramoto de 1755, manifesta o momento mais alto dessa cultura urbanística plurissecular, moldando os constrangimentos da geografia e o risco de terremotos.”

Critério VI

“A Lisboa reconstruída depois do Terramoto foi o palco da vida política portuguesa, sobretudo a Praça do Comércio que, pela sua excepcional localização, reciou o destino imperial da Nação inscrito na própria geografia: porta de saída da Europa e de entrada no Oceano que, para Portugal, foi condição de independência face a Espanha e de existência ultramarina.”

Quadro II.1.1 – Critérios de inscrição da Baixa Pombalina como Património Mundial da UNESCO

Fonte: “Dossier de Candidatura da Baixa Pombalina a Património Mundial”, Câmara Municipal de Lisboa (2004a)

Considerando os critérios expostos anteriormente, compreendemos que este é, sem dúvida, um território com características únicas no contexto urbanístico português e que, por isso, deve ser objecto de políticas e práticas de intervenção que conservem a sua particularidade, mas também constituam um exemplo inovador de boas práticas para outras áreas.

II.1.3 Caracterização sócio-demográfica

Inserida na área metropolitana de Lisboa, as freguesias da Baixa Pombalina apresentam um comportamento demográfico não muito diferente do registado na maioria das freguesias da capital, ou seja, entre 1960 e 2001 verificou-se uma variação negativa, com consequente perda populacional (Figura II.1.9). De facto, esta perda foi bastante acentuada na Baixa Pombalina, coincidindo com um progressivo envelhecimento da população e um crescente saldo natural negativo.

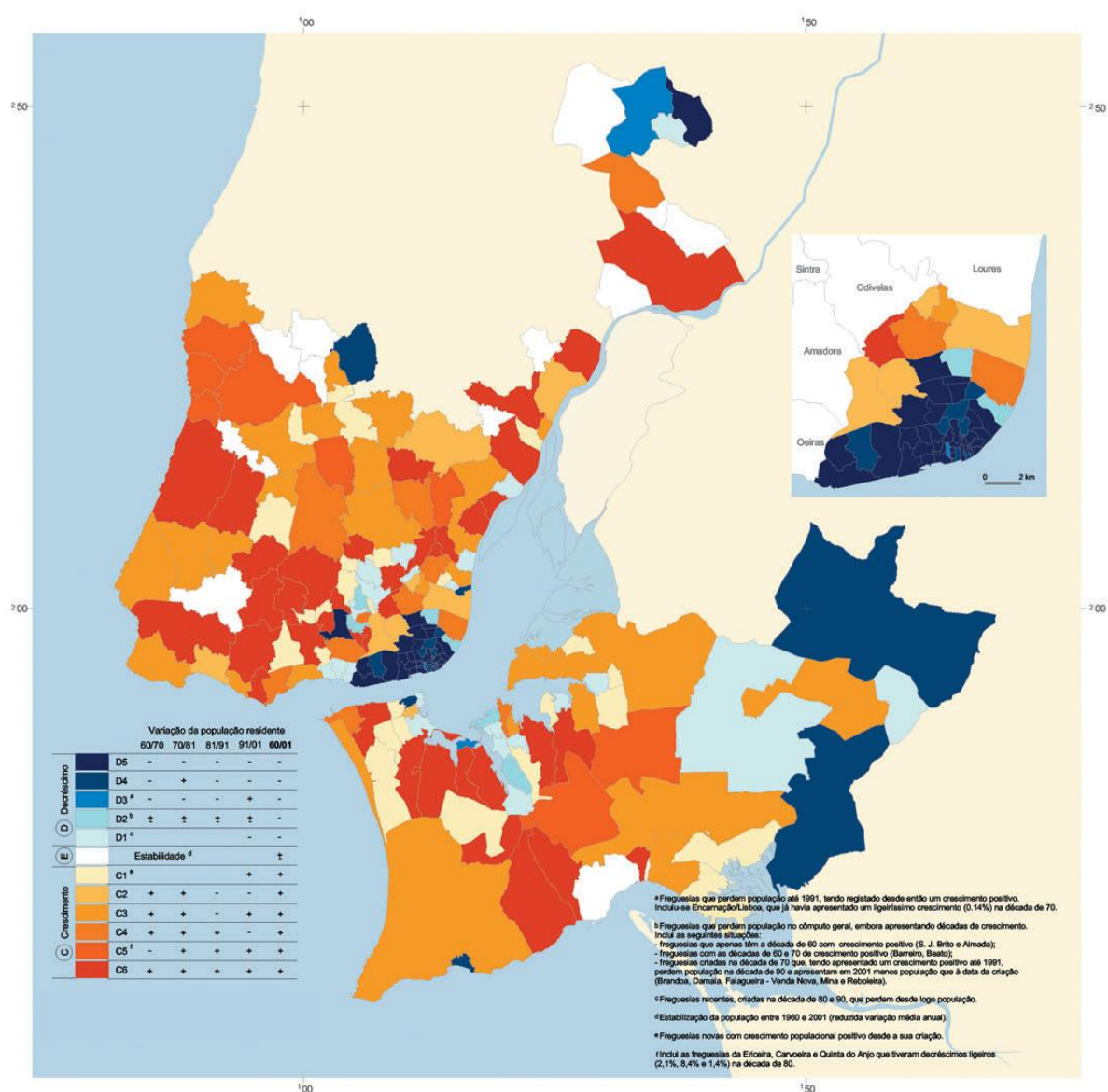


Figura II.1.9 - Tipologia do comportamento demográfico na Área Metropolitana de Lisboa 1960/2001

Fonte: "Atlas da Área Metropolitana de Lisboa", AML (2003)

Considerando que o último Recenseamento Geral da População foi em 2001, e não há estatísticas demográficas actualizadas para o nível de desagregação espacial da freguesia, não nos é possível confirmar do ponto de vista estatístico as alterações decorrentes desde então no tecido demográfico.

Ao longo das últimas décadas, a função residencial na Baixa (que nunca foi a protagonista) foi-se contraindo, quer devido ao avanço do sector do comércio e dos serviços, que ocupando a maioria dos pisos relegava para segundo plano esta função, quer devido à especulação imobiliária, que numa atitude expectante preferia manter muitos dos imóveis vazios, esperando uma boa oportunidade de negócio. A estes factores juntam-se as fracas condições de habitabilidade de alguns imóveis, como a ausência de elevador em edifícios de cêrcea elevada, as deficientes instalações eléctricas, as más instalações sanitárias, etc.

Deste modo, encontra-se hoje na Baixa Pombalina uma população claramente envelhecida (aproximadamente um terço da população tem idade superior a 65 anos), que habita sobretudo os pisos mais elevados, e que padece, entre outros problemas, de solidão. A maioria tem pouco poder económico e por isso não tem alternativa, senão ficar nestes espaços.

A percentagem de alojamentos vagos na Baixa Pombalina era por isso bastante elevada em 2001, (cerca de 40%, em termos médios). Contudo, nos últimos anos, tem-se assistido à chegada de novos residentes a esta área, que por motivos diversos escolhem a Baixa para morar, permitindo de algum modo introduzir uma nova dinâmica demográfica, sendo que a área do Chiado aparenta registar um maior acréscimo, graças ao processo de reabilitação urbana, após o incêndio em 1988¹¹⁵. De igual modo, a instalação, em 2001, de uma residência universitária na rua dos Sapateiros, deu alguma vida a esta área.

Em 2004, a CML produziu um índice de vitalidade residencial, que agrega uma componente de edificado, que inclui indicadores como a ocupação do parque habitacional, os níveis de infra-estruturação dos alojamentos, o estado de conservação dos edifícios residenciais e os níveis de renda; e uma componente demográfica, que inclui indicadores como a densidade populacional, a taxa de rejuvenescimento, a qualificação escolar e a atractividade de novos residentes. Este índice pretendia, através da análise conjunta das duas componentes que colocam em evidência as características residenciais de diferentes áreas de Lisboa, analisar o dinamismo residencial intra-concelhio. O índice mostra que a Baixa/Chiado tinha então uma

¹¹⁵ Contudo não temos dados concretos para sustentar esta afirmação, apenas conhecimento empírico.

das piores classificações, apresentando uma vitalidade reprimida quer do ponto de vista do edificado, quer a nível demográfico (Figura II.1.10).

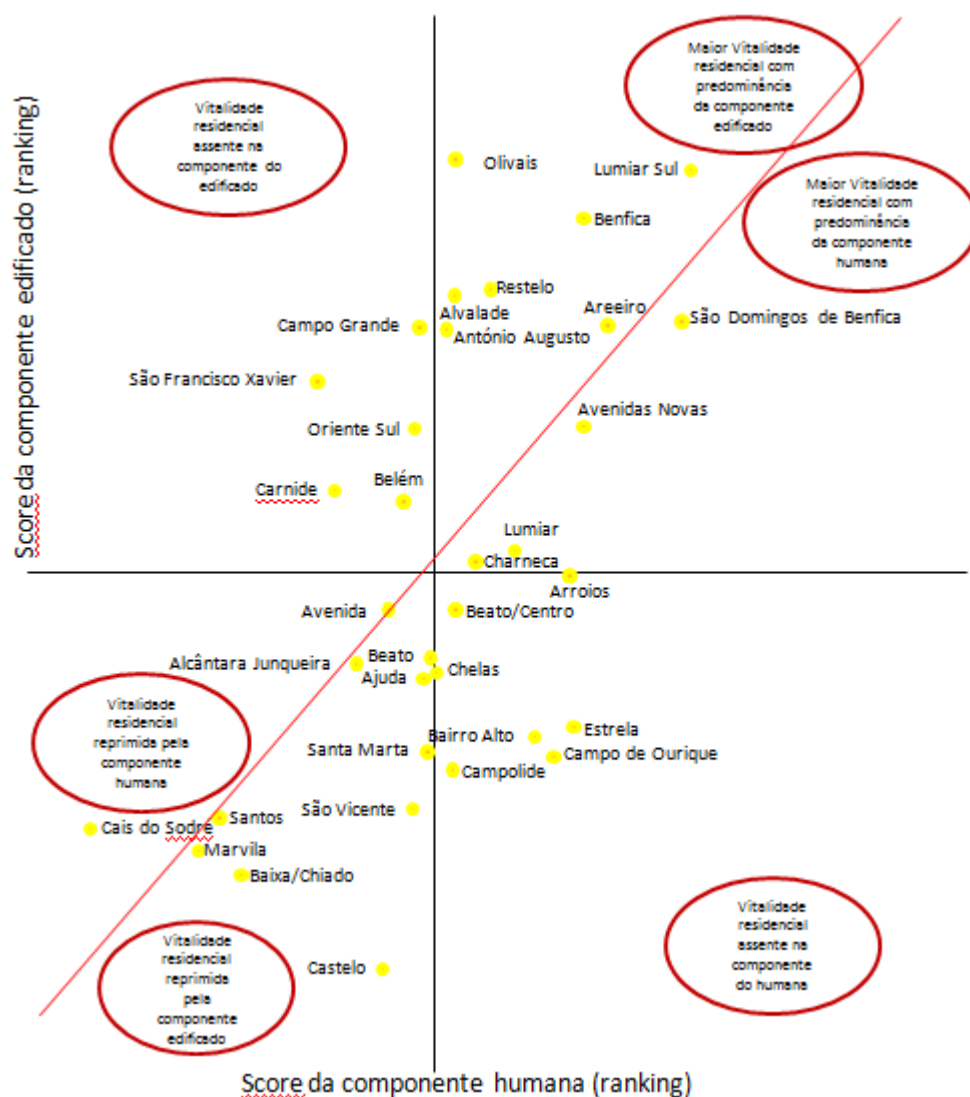


Figura II.1.10 - Índice de Vitalidade residencial

Fonte: “Baixa Pombalina: bases para uma intervenção de salvaguarda”, Câmara Municipal de Lisboa (2005)

O declínio da Baixa Pombalina surge como consequência de factores diversos, destacando-se entre outros o surgimento de novas centralidades comerciais noutras partes da cidade; mudança de rotinas dos consumidores; a deslocalização de serviços afectos à Administração Central (que se localizavam na Praça do Comércio); o progressivo envelhecimento de uma

população residente, que dificilmente se renova devido ao elevado valor imobiliário da área e à falta de condições de habitabilidade referidas anteriormente.

O reconhecimento generalizado de que esta situação precisava de ser invertida e de que era necessário intervir com urgência numa área de Lisboa, tão central na sua geografia, na sua história e no seu valor arquitectónico, deu origem ao processo de reabilitação urbana, cujas iniciativas iremos conhecer no capítulo II.3.

II.2. A exclusão social no espaço público da Baixa Pombalina

Os elementos apresentados ao longo deste capítulo resultam do trabalho de campo realizado entre Setembro de 2008 e Janeiro de 2009. Tal como se referiu na introdução, este consistiu na realização de entrevistas a actores públicos e agentes privados e na observação directa não participante de fenómenos associados à exclusão social (tais como mendicidade, sem-abrigo).

No início dos trabalhos definiu-se uma lista de entidades locais consideradas importantes para a compreensão da problemática em causa. Apesar de não nos ter sido possível entrevistar todas as que foram contactadas, as entrevistas realizadas são reveladoras da situação existente. Para apoiar as entrevistas foi elaborado um guião genérico (anexo), que foi sendo ajustado e adaptado ao perfil da entidade entrevistada. Estas entrevistas visavam recolher depoimentos dos cidadãos e de representantes de entidades com intervenção nesta área (ao nível do combate à exclusão social), sobre o seu envolvimento no processo de reabilitação urbana da Baixa Pombalina. Pretendia-se compreender qual o seu contributo para a integração do princípio da coesão sócio-territorial neste processo.

A observação directa decorreu durante vários dias e em períodos distintos do dia (manhã, tarde, noite). Esta pretendia identificar os principais indícios de ausência de coesão sócio-territorial, não tendo como objectivo caracterizar a população marginalizada, mas sim perceber por um lado a dimensão do fenómeno e por outro a sua visibilidade para a sociedade civil, e para as entidades com responsabilidade nesta matéria. Esta análise informou-nos essencialmente sobre os locais de maior concentração da população sem-abrigo, na Baixa Pombalina, e a exposição pública dos mesmos à sociedade civil.

II.2.1 O problema (in)visível?

As cidades, como qualquer fenómeno humano, revelam-se através das pessoas. Ao calcorrear as ruas da Baixa Pombalina cruzamo-nos com muitas caras, pessoas que aqui vêm por diversos motivos: trabalhar, comprar, passear, etc. Pessoas que, por vezes, são interpeladas por manifestações de pobreza, mendicidade. Não sendo a Baixa um lugar marginal, será porventura quase impossível passear nas principais vias sem que tal aconteça (sobretudo nas proximidades das igrejas, no Chiado, no Rossio e na Rua Augusta). Mas, por vezes, fica a dúvida sobre a veracidade dos apelos dramáticos, e tende-se a minimizar o problema.

Sendo este um lugar central no contexto metropolitano é natural que atraia indivíduos que aqui procuram colmatar as suas carências económicas através da mendicidade. Em alguns casos, esta constitui a sua ocupação primordial e deslocam-se a este espaço para que possam aumentar a bolsa de potenciais dadores. Não sendo, à luz do Código Penal, a mendicidade um crime, a polícia procura fazer a triagem entre os “necessitados” e os “camuflados”, ou seja, os que pretendem algo mais (negócios ilícitos).

Contudo, este não é o mais grave problema social da Baixa Pombalina. Encontram-se no espaço público, manifestações evidentes de exclusão social. Evidentes, na medida em que não é necessário ser investigador nesta área, ou trabalhar no domínio da assistência social, para perceber que quando há pessoas que fazem das ruas a sua casa, estamos perante situações extremas de exclusão social. Ora tal é visível em vários espaços da Baixa, sendo a Praça do Comércio e o Teatro D. Maria II, dos principais. Durante o dia, podem ser observados alguns indivíduos sem-abrigo, nas arcadas da Praça do Comércio e do Teatro, ou ao longo de vias como a rua do Arsenal e rua Augusta, mas é sobretudo à noite que o fenómeno atinge outra dimensão. Desde o anoitecer, a paisagem da Baixa Pombalina transforma-se, esvazia-se do frenesim diurno e entra num ritmo diferente, em que outras personagens se apropriam do espaço (Figura II.2.1).

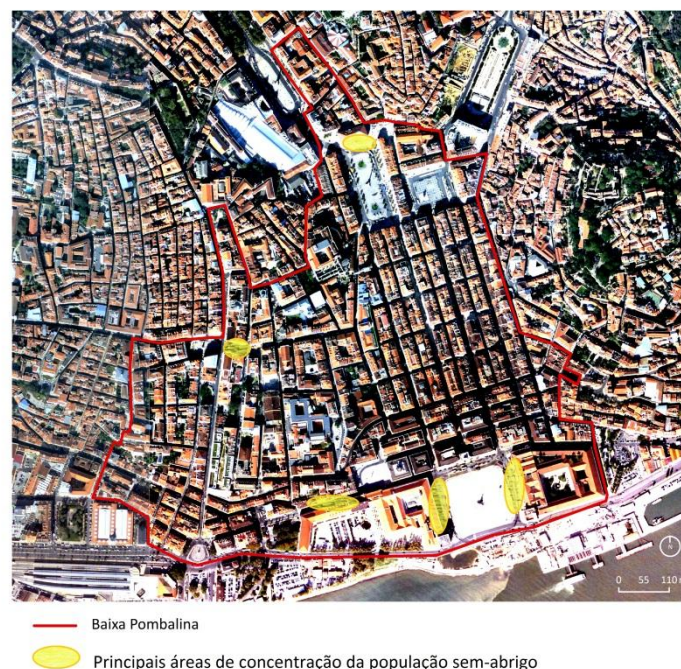


Figura II.2.1 – Principais áreas de permanência da população sem-abrigo

Apesar de alguns indivíduos¹¹⁶ há largos anos viverem nas arcadas da Praça do Comércio (sobretudo na ala Oriental), e aí permanecerem durante o dia, a verdade é que pernoitam neste espaço muitas mais pessoas, que durante o dia deambulam quer pela Baixa, quer por outros locais da cidade, procurando comida (em instituições como a AMI que tem o projecto Porta Amiga, ou junto de privados), ou um local onde possam fazer a sua higiene pessoal (nos banhos públicos, ou em abrigos).

Estes abrigos improvisados nem sempre protegem a população que a eles recorre, sendo públicos¹¹⁷ os casos de indivíduos que durante o inverno sucumbem com hipotermia, ou intoxicados porque se deitaram sobre o gradeamento de expulsão de gases provenientes do metropolitano.

É difícil indicar o número exacto de indivíduos sem-abrigo em Lisboa. Este valor depende do conceito utilizado para definir a pessoa sem-abrigo, dos objectivos do estudo ou da metodologia. Segundo o Plano Cidade de Lisboa para a Pessoa Sem-abrigo (de que falaremos adiante), *“um estudo realizado em 2000 contabilizou 1366 pessoas sem-abrigo em Lisboa, das quais mais de 53% estavam a dormir em centros de acolhimento e cerca de 31% em “espaços abertos”*¹¹⁸. Quatro anos mais tarde, um outro estudo da CML identificou 931 cidadãos, divididos entre estruturas específicas de acolhimento e a rua. A maioria da população sem-abrigo era portuguesa, do sexo masculino e apresentavam idades compreendidas entre os 25 e os 34 anos. Na altura, as freguesias de Santo Condestável, Santa Engrácia, Benfica e São Jorge de Arroios eram as que registavam mais casos.

No caso da Baixa Pombalina, e apesar de esta população ser flutuante, nos últimos anos, o seu número tem aumentado, atingido mesmo, por vezes, em 2008, as 60 pessoas que pernoitam na Praça do Comércio. Diariamente, a partir do anoitecer, começa um movimento de apropriação deste espaço. Em pequenos grupos, ou individualmente, juntam-se cartões, sacos de plástico, despojos de outras vidas, e improvisam-se abrigos para uma noite. Neste microcosmo, que se reúne no centro da metrópole, cruzam-se histórias de vida muito diversas. Não há uma causa comum e exclusiva para a situação destes indivíduos. Aqui se encontram pessoas com perturbações mentais, dependências, pobreza extrema, em situação ilegal no país, etc., mas são maioritariamente indivíduos do género masculino, que aparentam ter entre

¹¹⁶ Apesar de não nos ser possível afirmar com precisão o número, a observação empírica, decorrente de vários anos a frequentar diariamente este espaço, permite identificar pelo menos três casos.

¹¹⁷ Públicos, na medida em que foram noticiados em jornais e na televisão.

¹¹⁸ In Público/LUSA, “Grupo de trabalho admite que acolhimento dos sem-abrigo não tem serviço de qualidade”, por Inês Boaventura, 19.06.09.

30 a 60 anos. No Chiado, em menor dimensão, também se verifica este fenómeno. Embora aqui a população seja de um modo geral mais idosa e viva numa situação precária.

Nem sempre as entidades sabem como gerir esta situação. E de facto, como comprova a experiência dos participantes da FEANTSA (*European Federation of National Organisations working with the homeless*), não há um responsável único, nem uma solução única para este complexo problema social. Por um lado, há entidades públicas ou ONG que procuram recuperar a “dignidade” destas pessoas e ajudá-las, mesmo que isso implique a sua permanência por mais algum tempo na rua. As estratégias escolhidas passam muitas vezes pelo diálogo, pela construção de relações de confiança, e o reencaminhamento destas pessoas para estruturas que possam contribuir para a sua reinserção na sociedade. Por outro, há entidades que antagonizam claramente esta população (fenómeno visível na arcada oriental da Praça do Comércio), e procuram de algum modo afastá-la, por exemplo limpando com água o espaço público a horas despropositadas, ou recorrendo às forças policiais para convencer estes indivíduos a procurar outro lugar (e não nos referimos a eventos isolados).

Estamos perante uma problemática social com origens e possibilidades de solução complexas. Todavia, qualquer iniciativa para a Baixa Pombalina terá consequências na vida destas pessoas, e ignorá-las, não as fará desaparecer. A reabilitação da Baixa Pombalina tem de servir todos os cidadãos.

Como se verá nas subsecções seguintes, alguns agentes públicos e privados actuam no terreno, de modo a minimizar esta problemática. Para a elaboração deste trabalho, julgou-se pertinente contactar as entidades que intervêm na área de estudo, e por isso foram solicitadas entrevistas à: Santa Casa da Misericórdia – Centro Social Polivalente de São Cristóvão e São Lourenço, Câmara Municipal de Lisboa, Médicos do Mundo, Associação Novos Rostos, Novos Desafios, Legião da Boa Vontade, Comunidade Vida e Paz, Exército da Salvação, Movimento ao Serviço da Vida, Paróquia dos Mártires e Paróquia de São Nicolau. Contudo, somente algumas entidades mostraram disponibilidade para nos receber, e por isso, será sobre essas que nos debruçaremos mais. Estes actores públicos e agentes privados têm sobretudo preocupações de cariz humanitário, social, e por isso os objectivos das entrevistas visam compreender:

- a acção da instituição no apoio a fenómenos de exclusão na Baixa Pombalina (ou seja, há quanto tempo presta esse serviço, de que modo o faz, e em que locais;
- a percepção do fenómeno de exclusão social na Baixa Pombalina, ou seja, qual a sua dimensão, principais focos, características, necessidades da população;
- a distribuição espacial quer no seio da Baixa Pombalina, quer no contexto de Lisboa;

- o papel da instituição no processo de reabilitação urbana da Baixa Pombalina, ou seja se foi ou não consultada, e em que moldes;
- as expectativas da instituição em relação às propostas de revitalização urbana, e às suas possíveis consequências na vida das pessoas sem-abrigo;
- a presença de diálogo inter-institucional, ou seja, se a instituição tem parcerias ou colabora com outras instituições.

II.2.2 Acções de combate ao problema

II.2.2.1. O papel das ONG

Perante esta realidade, nem todos são indiferentes. Alguns cidadãos distribuem comida e roupas a pessoas sem-abrigo, fazendo-o sobretudo por altura do Natal, mas não em exclusivo. Estes actos informais são no entanto esporádicos, e muito embora estejam imbuídos de boa vontade, não ambicionam ajudar alguém a sair das ruas. São cuidados paliativos, que procuram minimizar os sofrimentos de quem assim vive. Contudo, o trabalho de campo revelou que estas acções podem, por vezes, não ser bem recebidas pelos sem-abrigo, porque se sentem objecto de “descargo de consciência” e julgam que não há uma preocupação real em os ajudar.

No entanto, da sociedade civil, emergem outro tipo de acções, fruto do trabalho de Organizações Não Governamentais (ONG) que procuram minorar este fenómeno no terreno, contactando directamente com a população sem-abrigo (e também população carenciada). No caso específico da Baixa Pombalina intervêm organizações com objectivos distintos (mas não exclusivos):

- dar apoio médico-sanitário;
- dar apoio psicológico;
- dar comida e roupa;
- fazer o reencaminhamento para outras instituições especializadas;
- apoiar a inserção social.

Convém destacar que além destas ONG, que se encontram na “linha da frente” dos problemas, existem outras que procedem a um trabalho que contempla outras respostas ligadas ao processo de transição, para a inclusão social, como centros de acolhimento (abrigo), centros

de terapia ocupacional, casas de tratamento de dependências ou de alguns tipos de perturbações mentais, apoio da reinserção social (ajudando a procurar emprego e casa). Algumas ONG apresentam valências dos dois tipos (como é o caso da Comunidade Vida e Paz), outras colaboram entre si no sentido da complementaridade.

Médicos do Mundo

Esta organização de ajuda humanitária tem por missão “prestar cuidados de saúde às populações mais vulneráveis, quer em situações de emergência quer no combate à exclusão social, fora e dentro do país¹¹⁹”. Nesta perspectiva, desenvolve, desde 2001, o projecto “Noite Saudável”, que ao longo dos anos foi sofrendo alterações. No entanto, na sua essência procura ir ao encontro da população vulnerável: sem-abrigo, imigrantes ilegais, toxicodependentes, idosos, pessoas que exercem a prostituição, e por isso uma carrinha percorre, com uma equipa de saúde, vários pontos da cidade, de segunda a sexta-feira, entre as 20 horas e a meia-noite. Em 2008, registaram cerca de 2500 atendimentos em todos os postos, e tiveram cerca de 1700 beneficiários.

No caso da área de estudo, às segundas-feiras, das 22h à meia-noite, estão na Praça do Comércio e às quintas-feiras estão junto à estação de Santa Apolónia. Embora esta última paragem seja fora da área de estudo, recebe com frequência utentes que pernoitam na Baixa, e que aqui se deslocam para solicitar ajuda ou continuar tratamentos.

Os cuidados prestados são sobretudo na área da saúde: cuidados primários de saúde, mas também dão apoio psicossocial (através de encaminhamento e acompanhamento) e trabalham ainda na prevenção de doenças infecto-contagiosas (VIH/SIDA, hepatite, tuberculose e doenças sexualmente transmissíveis). Também respondem aos pedidos de outras equipas de rua, para fazerem sinalização de pessoas. Para a concretização deste trabalho contam com a parceria de IHMT; CEPAC; Associação Novos Rostos/Novos Desafios; CML; Rede Social de Lisboa, Rede Alargada de Instituições para o acolhimento e integração de refugiados; Instituto de Segurança Social; e CAIS.

Não obstante haver menos população sem-abrigo ou carenciada na Praça do Comércio¹²⁰, do que em Santa Apolónia, para esta organização o problema da população sem-abrigo na Praça

¹¹⁹ Médicos do Mundo (www.medicosdomundo.pt, consultado em Março de 2009).

¹²⁰ Segundo a Médicos do Mundo, em média encontram-se aqui dez indivíduos em permanência, sendo acompanhados por população flutuante, que está de passagem (uma ou duas noites).

do Comércio tem bastante visibilidade, quer por se tratar de uma “porta de entrada” na cidade, quer por ser uma das áreas com mais afluência de turistas. Esta ideia de entrada em Lisboa foi por diversas vezes expressa como sendo um factor importante de confluência da população que se encontra de passagem, ou seja, numa situação transitória, sendo este considerado o ponto de partida para outros locais e porventura outras condições de vida.

Do ponto de vista sociológico cada local de paragem da carrinha na cidade tem as suas características e as suas especificidades. Na Praça do Comércio, a população é bastante heterogénea: novos, velhos, problemas de droga, de álcool, imigrantes ilegais. Esta heterogeneidade é também fruto da população que aqui se encontra de passagem.

Comunidade Vida e Paz

O trabalho da Instituição Particular de Solidariedade Social “Comunidade Vida e Paz” iniciou-se em 1988, e apoiam a população sem-abrigo ou população em situação precária (de acordo com a definição mais lata da FEANTSA), de modo a contribuir para a sua reinserção na sociedade. O modelo de intervenção privilegia o contacto directo, e tem três equipas que diariamente (excepto durante os 3 dias da festa de Natal da Comunidade), das 20 horas às 2 horas da manhã fazem três percursos com 90 locais de paragem (30 cada uma).

Como modo de abordar a pessoa, além de roupa, distribuem um pequeno lanche (cerca de 28 800 sandes e 1920 litros de leite por mês), que não tem pretensões de resolver o problema de alimentação mas sim de conversar com a pessoa. No entanto, esta comida pode ser um complemento a um dia de escassez ou ser guardada para o dia seguinte, porque o primeiro momento de distribuição de alimentos só acontece ao almoço.

Encetada a conversa, procuram conhecer a situação da pessoa e estabelecer uma relação de confiança, para depois a desafiarem para a mudança. Aceite este passo, são encaminhados para o Espaço Aberto ao Diálogo e em seguida para um dos três centros terapêuticos da Comunidade: Quinta da Tomada, Quinta do Espírito Santo e Quinta de Fátima. O Espaço Aberto ao Diálogo acolhe em média mais de 800 pessoas por ano, das quais metade teve um encaminhamento ou para os centros da Comunidade (cerca de 200 indivíduos), ou para estruturas de outras instituições com quem colabora (por exemplo de apoio a pessoas com perturbações mentais).

Para além do abrigo, as principais necessidades desta população estão associadas à saúde (quer devido às dependências, quer devido à vulnerabilidade de viverem na rua) e ao isolamento (ausência de relações de afecto duradoras e de continuidade).

Graças à atitude proactiva de técnicos que trabalham nesta área, está a crescer a colaboração entre instituições, sendo que foi constituído, numa primeira fase a título informal, o Grupo de Trabalho para os Sem-abrigo. No seio deste grupo é possível verificar que o “mito” de duplicação de esforços é mesmo um mito, porque tal só ocorre em cerca de 20% da população sem-abrigo, que se concentra em locais de maior visibilidade como Santa Apolónia e Praça do Comércio. E que está por isso mais exposta a ofertas provenientes de cidadãos, que não integram nenhum grupo de ajuda.

Neste grupo existe a responsabilidade partilhada de gestão de reuniões, e para além de terem criado um modelo de registo das pessoas sem-abrigo, em 2007, contribuíram para um relatório de monitorização do trabalho das equipas. A CML, além de disponibilizar dois técnicos para fazer o tratamento dos dados recolhidos, produziu este relatório. Este grupo de trabalho tem tido um papel importante na definição de linhas orientadoras da Rede Social (de que falaremos mais adiante). Aliás, as expectativas em relação à Rede Social são elevadas, sobretudo devido ao recentemente divulgado “Plano da Cidade de Lisboa para as Pessoas Sem-abrigo”. Ambicionam que as medidas contidas neste plano sejam implementadas o mais rapidamente possível, porque a realidade da rua muda e com a crise económica aumentam os apelos e altera-se o perfil daqueles que precisam de ajuda, havendo o perigo deste plano se desactualizar.

Em Lisboa, identificam vários focos de exclusão social: Saldanha, Jardim Constantino, Martim Moniz, Almirante Reis, Rossio, Baixa, Intendente e Anjos, Arroios, Santa Apolónia e Praça do Comércio. E em cada local de paragem fazem o registo diário de quantas pessoas encontram. No caso do Chiado, diariamente registam entre 25 a 30 pessoas e são sobretudo pessoas idosas que os procuram, e que vivem numa situação precária, apresentando carências afectivas. No conjunto da Praça do Comércio e Santa Apolónia encontram em média cerca de 110 pessoas todas as noites, sendo que na Praça do Comércio estão diariamente 50 a 60 pessoas a pedir apoio.

Há alguns anos, a Comunidade Vida e Paz solicitou, sem sucesso, à CML a cedência de um espaço na Baixa Pombalina para a abertura do Espaço Aberto ao Diálogo. Está agora sob estudo a possibilidade de abertura deste espaço no Largo do Caldas, sendo o objectivo aproximarem-se mais da população sem-abrigo, para aumentar a ajuda prestada.

II.2.2.2. Acções sociais da CML

A Câmara Municipal de Lisboa (CML), enquanto entidade responsável pelo espaço público da cidade, tem desenvolvido esforços para de algum modo minimizar a problemática dos sem-abrigo na cidade. Este trabalho é liderado pelo departamento de Acção Social, que dispõe de uma “Equipa de Rua de Apoio aos Sem-Abrigo – ERASA”, que procura, tal como o nome indica, apoiar no terreno, aqueles que nas ruas vivem. Além desta equipa interdisciplinar (composta por Psicólogos, Antropólogos, Técnicos de Serviço Social, de Política Social e de Intervenção Comunitária), a CML tem protocolos com três centros de acolhimento – Beato, Xabregas e Graça. O apoio prestado consiste “(...) *no acompanhamento psicossocial da população sem-abrigo, promovendo o seu encaminhamento para respostas que contribuam para a integração social.*”¹²¹

Este departamento procura fazer uma intervenção integrada, ou seja, promove a cooperação entre várias instituições que trabalham nesta área, quer elas sejam ONG, ou outros departamentos da CML (nomeadamente o departamento de Higiene Urbana e Resíduos Sólidos ou a Polícia Municipal). Na consecução deste objectivo, a CML promove reuniões mensais com as equipas de rua que intervém na cidade de Lisboa (toxicodependências e sem-abrigo).

O trabalho articulado entre estas instituições é suportado por um sistema de monitorização dos utentes, para que não haja sobreposição de esforços e desperdício de recursos. Assim, e para que a privacidade dos indivíduos seja mantida, cada utente é identificado por um código (composto pelas duas primeiras consoantes do primeiro nome e as três últimas consoantes do último nome, acrescidos da data de nascimento). Deste modo, a CML tem claro conhecimento do número de indivíduos sem-abrigo na cidade e pode deste modo fazer a leitura sociológica do fenómeno.

A intervenção da CML centra-se na resolução de casos, ou seja, há uma preocupação de solucionar no “imediato” os problemas específicos dos indivíduos que se encontram nesta situação, sejam eles da ordem das dependências (drogas ou álcool) ou das perturbações mentais. E naturalmente falamos de problemas difíceis de resolver, porque dependem da liberdade individual, da escolha de aceitar ou recusar ajuda. E além de nem sempre ser fácil estabelecer diálogo, o sucesso da reabilitação (no caso das dependências) é refém da vontade

¹²¹ Câmara Municipal de Lisboa (www.cm-lisboa.pt, consultado em Abril de 2009).

da pessoa em aprovar o tratamento. Porém, falhando a intervenção a montante, na prevenção¹²², é natural que surjam sempre novos casos, o que significa que após alguns sucessos, surgem novas vagas de utentes a precisar de ajuda. E Lisboa, enquanto capital nacional, é percepcionada por alguns cidadãos em dificuldade como a terra onde teoricamente existem mais instrumentos de apoio, ou seja, como a última oportunidade de recuperação. A cidade acolhe, por isso, pessoas provenientes quer dos restantes municípios da AML, quer de outras partes do país.

A Câmara Municipal de Lisboa (através deste departamento) integra também a “Rede Social de Lisboa”, cujos objectivos e acção iremos apresentar de seguida.

II.2.2.3. A Rede Social de Lisboa

O conceito de Rede Social surge no quadro legislativo português há doze anos, quando é criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de Novembro, surgindo cinco anos mais tarde o Despacho Normativo n.º 8/2002, de 12 de Fevereiro, que regulamenta o Programa de Apoio à sua implementação, e quatro anos depois o Decreto-Lei n.º 115/2006 de 14 de Junho, que regulamenta a Rede Social, define o funcionamento e as competências dos seus órgãos e, ainda, os princípios e regras subjacentes aos instrumentos de planeamento que lhe estão associados. Esta cronologia de eventos descreve a prioridade dada a esta matéria no quadro político-legal português.

Segundo o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 115/2006, dedicado ao conceito e objectivos:

“1 - A rede social é uma plataforma de articulação de diferentes parceiros públicos e privados que tem por objectivos:

- a) Combater a pobreza e a exclusão social e promover a inclusão e coesão sociais;*
- b) Promover o desenvolvimento social integrado;*
- c) Promover um planeamento integrado e sistemático, potenciando sinergias, competências e recursos;*
- d) Contribuir para a concretização, acompanhamento e avaliação dos objectivos do Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI);*
- e) Integrar os objectivos da promoção da igualdade de género constantes do Plano Nacional para a Igualdade (PNI), nos instrumentos de planeamento;*

¹²² Convém ressaltar que, no que diz respeito à prevenção, dada a complexidade do problema, esta não poderia ser feita em exclusivo pela CML.

- f) *Garantir uma maior eficácia e uma melhor cobertura e organização do conjunto de respostas e equipamentos sociais ao nível local;*
 - g) *Criar canais regulares de comunicação e informação entre os parceiros e a população em geral.*
- 2- *A rede social assenta no trabalho de parceria alargada efectiva e dinâmica e visa o planeamento estratégico da intervenção social local, que articula a intervenção dos diferentes agentes locais para o desenvolvimento social.”¹²³*

Verifica-se pois, que os conceitos de inclusão/exclusão social e coesão estão no cerne dos seus objectivos, bem como a sua importância enquanto instrumentos de operacionalização do “Plano Nacional de Acção Para a Inclusão – PNAI (2006-2008)”, visto que fomentam “(...) *uma melhor coordenação das políticas de inclusão social aos diversos níveis locais, prevendo-se também a constituição de uma plataforma distrital, para melhorar a capacidade de interlocução com a administração central, incluindo a Comissão Inter-Ministerial de Acompanhamento do PNAI.*”¹²⁴

Como princípios subjacentes à consecução destes objectivos encontramos os princípios da subsidiariedade, integração, articulação, participação, inovação e igualdade de género (cf. art. 4º).

Segundo o artigo 11º do Decreto-Lei nº 115/2006, o Conselho Local de Acção Social (CLAS) e as Comissões Sociais de Freguesia constituem os órgãos da rede social, sendo respectivamente de âmbito municipal e de freguesia.

A Rede Social de Lisboa, apesar de oficialmente criada em 2006, só em 2009 começa efectivamente a divulgar resultados, sendo nesta matéria, a nível nacional, das redes menos consolidadas. Esta estrutura procura pôr em prática um novo modelo de governação, em que são reconhecidas as vantagens do diálogo inter-institucional, do alcance de consensos e da concertação das acções, em prol de um objectivo comum: o combate à pobreza e à exclusão social, promovendo a coesão sócio-territorial.

Um Protocolo de Colaboração, celebrado a 18 de Abril de 2006, entre a Câmara Municipal de Lisboa (CML) a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) e o Centro Distrital de Segurança Social de Lisboa (CDSSL), atribui a responsabilidade da coordenação a estas entidades, criando assim uma comissão tripartida, que pretende:

¹²³ Decreto-Lei nº 115/2006, de 14 de Junho.

¹²⁴ Relatório de Estratégia Nacional para a Protecção Social e Inclusão Social, 2006.

- *"Implementar, promover e coordenar a Rede Social no concelho de Lisboa, incentivando novas parcerias;*
- *Disponibilizar os meios técnicos e humanos indispensáveis à constituição de um núcleo dinamizador e todos os mais que sejam necessários à boa prossecução dos seus fins;*
- *Facultar a permuta de documentos e informação regular sobre os seus programas e projectos de actividade; Estabelecer acordos com outras entidades que visem a realização de acções e projectos de intervenção social com vista à sua integração plena na Rede Social;*
- *Colaborar noutras actividades em domínios de interesse comum, nomeadamente a nível de planeamento estratégico, envolvendo para tal as infra-estruturas necessárias e outros meios disponíveis;*
- *Instituir e promover a composição de um Conselho Local de Acção Social (CLAS), com antecedente constituição de uma comissão instaladora."*¹²⁵

No entanto, a Rede Social de Lisboa só foi formalmente constituída a 11 de Dezembro de 2006, quando decorreu o 1º Plenário do CLAS. Neste plenário é aprovado o Regulamento Interno, o Grupo Técnico de Apoio ao CLAS, e os quatro Núcleos Executivos para as zonas territoriais da Rede (Norte, Oriental, Sul e Centro Ocidental). No segundo plenário, que se realiza no início de 2007, além de ser aprovado o Plano de Acção para esse ano, são também constituídas as primeiras Comissões Sociais de Freguesia e é realizada a revisão do Regulamento Interno. Do 3º Plenário (Julho de 2007) destaca-se a constituição do grupo de trabalho para as pessoas sem-abrigo, com a missão de elaborar um Plano de Cidade para a pessoa sem-abrigo, e a constituição do grupo de trabalho para a área do Envelhecimento, com a missão de definir um Plano de Intervenção¹²⁶. Existem também grupos de trabalho, mais operacionais, e em que estão representadas todas as equipas de rua que apoiam população sem-abrigo em Lisboa.

Actualmente a Rede Social de Lisboa é composta por cerca de 190 parceiros, entre autarquias, organismos públicos, organizações de solidariedade, ONG e outras associações e Fundações que actuam no território de Lisboa.

Também existe o "Grupo temático para as Pessoas Sem-Abrigo", constituído por representantes de instituições que trabalham nesta área, sendo os Médicos do Mundo os representantes das equipas de rua que prestam apoio a sem-abrigo. O objectivo deste grupo é

¹²⁵ Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (www.scml.pt, consultado em Junho de 2009).

¹²⁶ Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (www.scml.pt, consultado em Junho de 2009).

a troca de informações, de modo a delinear as intervenções de cada equipa e definir zonas, para que não haja duplicação de esforços.

Uma das principais missões do grupo residiu na preparação do “Plano Cidade de Lisboa para a Pessoa Sem-Abrigo”. Após alguns atrasos na sua divulgação foi formalmente apresentado em Junho de 2009. Este preconiza que devem ser reorganizadas as estruturas de acolhimento existentes (actualmente existem cerca de 494 camas disponíveis) e, até ao final de 2010, deverão ser criados “(...) *um centro de emergência com uma estrutura de acolhimento e residências de transição com acompanhamento técnico*”¹²⁷. Também se propõe equacionar a reabertura de balneários públicos (que além da higiene pessoal, incluam serviços de lavandaria). O objectivo das medidas propostas é aumentar a capacidade de resposta e oferecer um serviço de mais qualidade, através de estruturas de menor dimensão, e com um serviço mais humanizado. Um dos primeiros passos será a identificação dos locais de maior concentração das pessoas sem-abrigo, para que os núcleos de apoio local possam aí ser localizados. Considerando que já se encontra implementado o sistema de monitorização, espera-se que esta seja uma acção a concretizar dentro em breve. Outra das propostas consiste na “*optimização das equipas de rua*”, e na “*formação de agentes, dirigentes e organizações*”. O plano também propõe a criação de uma plataforma para a pessoa sem-abrigo, para que esta zele pela implementação do mesmo plano, ou seja, que proceda à sua execução, monitorização e avaliação. Caso esta proposta seja aprovada pelo Conselho Local de Acção Social de Lisboa (CLAS LX), a plataforma deverá ser constituída por representantes “(...) *dos centros de alojamento temporário, das comunidades de inserção com alojamento, das equipas de rua, de uma associação de saúde mental, Juntas de Freguesia, entidades oficiais da área da Droga, Saúde, Reinserção Social, Imigração e Emprego, autarquia, Misericórdia, SEF, Segurança Social, de uma Universidade*”¹²⁸.

¹²⁷ In LUSA/SOL, “Plano para sem-abrigo propõe criação de residências de transição”, 18.06.2009.

¹²⁸ In LUSA/SOL, “Plano para sem-abrigo propõe criação de residências de transição”, 18.06.2009.

II.3. As propostas de reabilitação urbana da Baixa Pombalina

No final do século XX, Lisboa foi alvo de algumas iniciativas de reabilitação urbana. O incêndio no Chiado, em 1988, contribuiu de forma decisiva para o repensar da cidade antiga, e o plano de pormenor, desenvolvido pelo arquitecto Álvaro de Siza Vieira para esta área, constituiu um ponto de partida para outras acções de reabilitação.

Data também desta época o Programa RECRIA¹²⁹ (acrónimo de Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados), que permitia o apoio financeiro (a fundo perdido) de obras de conservação em imóveis arrendados. Lisboa vê também surgirem diversos gabinetes técnicos exclusivamente dedicados à reabilitação de bairros históricos como Alfama, Mouraria, Colina do Castelo, Bairro Alto, estando este trabalho na génese, em 1990, da Direcção Municipal de Reabilitação Urbana.

Este trabalho de reabilitação urbana da CML era reconhecido, em 1997, pelo *Technical Co-operation and Consultancy Programme (TCCP)* do Conselho da Europa, como uma política eficiente e original de reabilitação urbana, que equacionava a dimensão social. Entre 1998 e 2000, um grupo de peritos, que ficou conhecido como “*Lisbon Debate*”, analisou a experiência lisboeta e outros casos europeus de boas práticas, de modo a produzir um guia com as linhas orientadoras de um processo de reabilitação urbana.

Em 1992, o Plano Estratégico de Lisboa (considerado como um documento pioneiro do planeamento estratégico de âmbito territorial em Portugal) define como uma área estratégica de intervenção urbanística o “Centro da cidade: Baixa/Chiado”.

O Plano Director Municipal (PDM) de Lisboa, aprovado em 1994, reconhece as especificidades desta área, definindo-a como Unidade Operativa de Planeamento e Gestão (UOP 08 – Baixa). Esta classificação implicava que, segundo o regulamento do PDM, a Baixa seria objecto de “i) a elaboração de estudos especializados para a regulamentação das condições de intervenção nos edifícios e espaços públicos; ii) a preservação da identidade histórica e arquitectónica com vista à classificação da área histórica da Baixa como património mundial; iii) a elaboração de estudos no que respeita à frente ribeirinha e iv) a revitalização e revalorização funcional.”¹³⁰

Na prossecução destes objectivos, os artigos 38º e 40º do regulamento do PDM indicam que, a então identificada Área Histórica da Baixa (Figura II.3.1), deveria ser alvo de plano de

¹²⁹ Decreto-Lei n.º 4/88, de 14 de Janeiro.

¹³⁰ Resolução do Conselho de Ministros n.º 94/94, de 29 Setembro.

pormenor ou regulamento municipal de modo a proceder “à preservação e revitalização do conjunto arquitectónico e urbanístico”¹³¹.

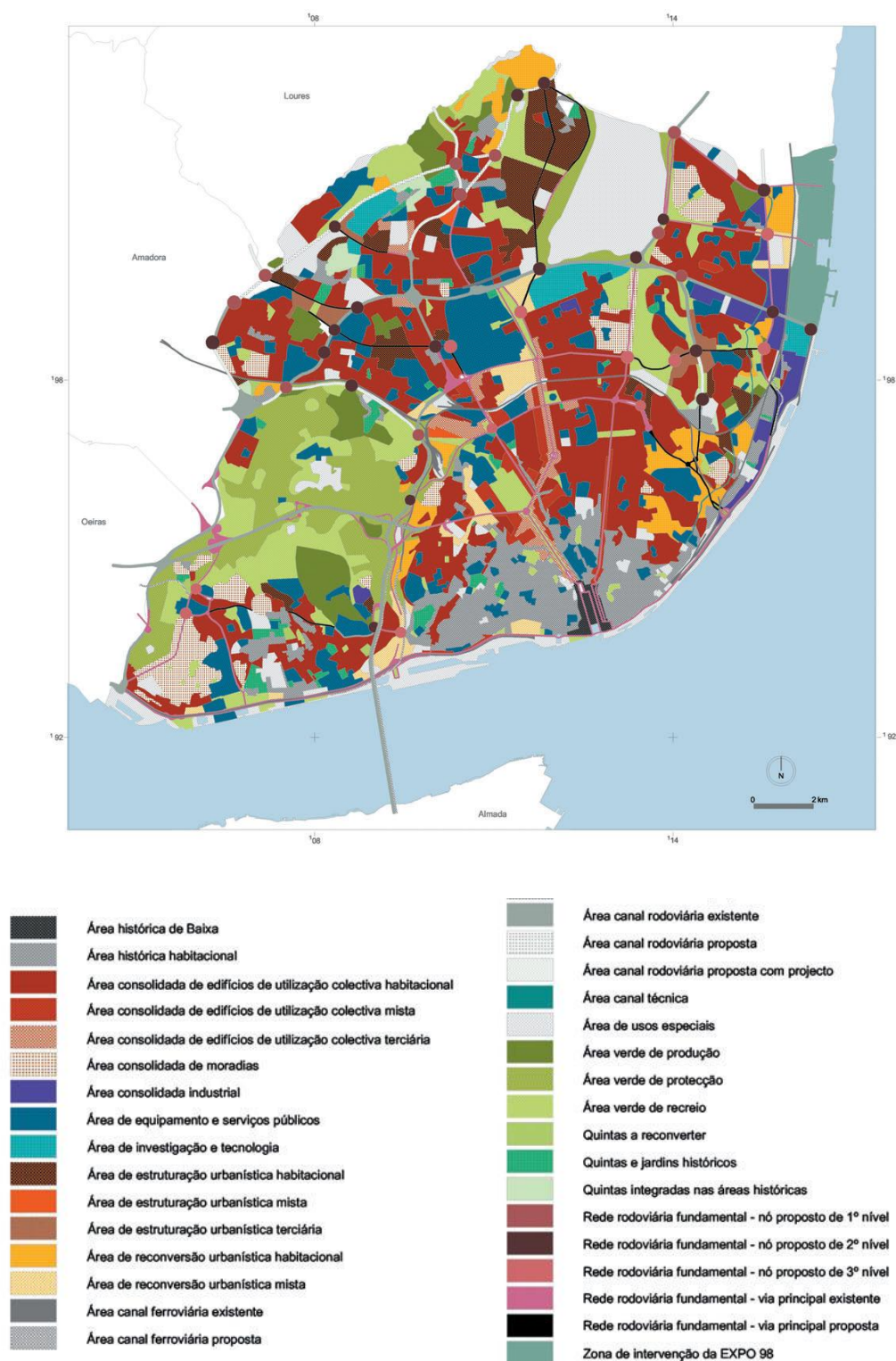


Figura II.3.1 – Plano Director Municipal de Lisboa, 1994

Fonte: Atlas da AML, 2003

¹³¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 94/94, de 29 Setembro.

Cerca de quinze anos passados, sobre a definição destes objectivos, podemos verificar que apesar de vasto trabalho ter sido produzido (sobretudo no que diz respeito à elaboração de estudos especializados¹³²), estes ainda não foram plenamente alcançados.

Em 2002 há uma reestruturação na orgânica da CML e a Direcção Municipal de Reabilitação Urbana passa a Direcção Municipal de Conservação e Reabilitação Urbana e integra a então criada Unidade de Projecto da Baixa-Chiado, que tinha como objectivo preservar e valorizar o património histórico e arquitectónico desta área. A Unidade de Projecto da Baixa Chiado por sua vez estrutura-se em três Divisões, com funções distintas: estudos, planeamento e informação; projecto e acompanhamento de obras; e análise e controlo financeiro (Figura II.3.2).

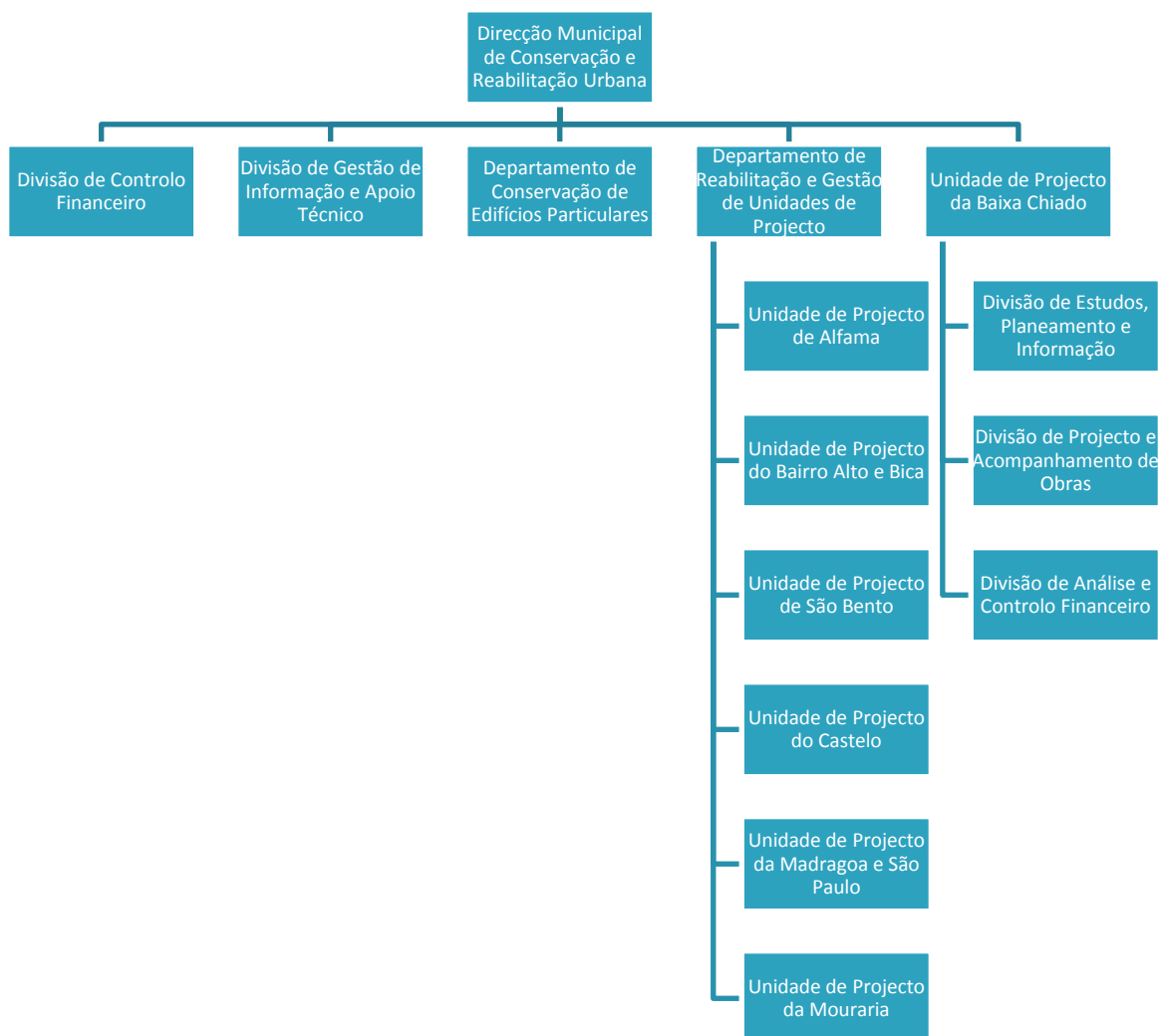


Figura II.3.2 – Organograma da Direcção Municipal de Conservação e Reabilitação Urbana, 2009

¹³² Destaca-se a título de exemplo a edição da Câmara Municipal de Lisboa de “Baixa Pombalina: bases para uma intervenção de salvaguarda” (2005).

Em 2004, dois acontecimentos ditam de certo modo uma alteração do rumo desta área: a candidatura a Património Mundial e a criação da Sociedade de Reabilitação Urbana (SRU) da Baixa Pombalina. A formalização da candidatura a Património Mundial da UNESCO ocorre após um longo processo de discussão em torno da importância deste espaço.

Com a criação da SRU da Baixa Pombalina acontece uma mudança no modelo de reabilitação urbana vigente até então, porque se passa de um modelo “(...) baseado num assistencialismo social e local, e solidificado no decorrer das últimas duas décadas, que se orientava para acções cautelosas e de impacte mínimo, relacionadas com o apoio local aos residentes e processadas através de gabinetes técnicos municipais que desenhavam in situ, integrando atenções pluridisciplinares.”¹³³, para um modelo de cariz empresarial, “(...) modelo que levanta dúvidas quanto à sua compatibilidade com os princípios e conceitos de uma “reabilitação integrada”, considerada na Europa como o modelo mais desejável para a salvaguarda e a requalificação do património urbano.”¹³⁴

Em 2009, a SRU da Baixa Pombalina foi extinta devido aos maus resultados financeiros, após ter participado na elaboração do Plano de Revitalização da Baixa-Chiado, e nos Termos de Referência dos Planos de Pormenor da Baixa Pombalina e do Aterro da Boavista Nascente¹³⁵.

Actualmente estão a decorrer três iniciativas que de algum modo pretendem reabilitar a Baixa Pombalina: o Plano de Revitalização da Baixa-Chiado, o Plano de Pormenor da Baixa Pombalina e os projectos da Frente Ribeirinha. Apesar de não terem como âmbito territorial toda a área objecto de estudo (sobretudo no último caso), as acções propostas terão reflexos na envolvente. Será sobre estas iniciativas que nos iremos debruçar de seguida.

II.3.1 Proposta de revitalização da Baixa-Chiado

Em Março de 2006, a Câmara Municipal de Lisboa aprovou a criação de um Comissariado para proceder à elaboração de um projecto integrado de revitalização da Baixa-Chiado, coordenado pela Dra. Maria José Nogueira Pinto. A “Proposta de Revitalização da Baixa-Chiado” foi oficialmente apresentada em Setembro do mesmo ano, e a 6 de Novembro de 2006 foi aprovado na generalidade, em reunião de Câmara.

¹³³ IHRU (2006).

¹³⁴ Idem.

¹³⁵ In LUSA, “SRU da Baixa tinha uma administração despesista”, 06.07.2009.

Este documento, que se desenvolve ao longo de mais de 150 páginas, encontra-se estruturado em cinco partes distintas:

1. *A recuperação, reabilitação e revitalização da Baixa-Chiado no desenvolvimento competitivo de Lisboa* – é apresentado o diagnóstico da área de intervenção, a visão e a estratégia que suportam a proposta, bem como os projectos estruturantes.
2. *A organização do espaço* – desenvolvem-se aqui as propostas dos projectos estruturantes.
3. *Políticas públicas de suporte à intervenção* – neste capítulo são expostos, numa perspectiva temática (cultura, habitação, turismo, segurança e protecção civil e gestão urbana) quais as iniciativas políticas que terão de ser desenvolvidas de modo a apoiar a implementação do projecto.
4. *Modelo institucional* – enunciam-se os princípios aplicáveis; as actividades a desenvolver; o modelo institucional proposto; o financiamento; explicita-se o projecto da circular das colinas; o planeamento urbanístico; e o programa de concretização do modelo institucional.
5. *Modelo de financiamento do investimento público* – neste capítulo são apresentados: o programa de investimento; o modelo de financiamento de investimentos municipais; o modelo de financiamento dos investimentos da responsabilidade da administração central; e o banco de investimento como parte de financiamento privilegiado.

Segundo a proposta apresentada, *“o projecto de intervenção de recuperação, reabilitação e revitalização da Baixa-Chiado proposto pelo Comissariado corresponde a um exercício pragmático de planeamento prospectivo de situações, isto é, à produção de uma visão de conjunto orientada pelas oportunidades e pelos desafios do futuro próximo susceptível de permitir a identificação das acções e iniciativas necessárias para poder (re)colocar o centro histórico de Lisboa ao serviço de uma capital maior e mais forte, no plano internacional, mas menos pesada no plano nacional.”*¹³⁶ As ideias de base, que suportam esta visão são:

- *“Conquistar uma função comercial e de lazer relevante: a Baixa-Chiado como grande centro histórico mas inovador, de vocação comercial e turística (o grande eixo qualitativo).*
- *Dinamizar o surgimento de uma zona renovada de localização de actividades “... zona privilegiada para os modernos centros de decisão e criatividade públicos e privados” (o eixo qualitativo principal).*

¹³⁶ Câmara Municipal de Lisboa (2006: 15).

- *Construir um modelo específico de habitação: a Baixa-Chiado, como um espaço residencial específico, superando as limitações físicas e de mobilidade, com soluções inovadoras, oferecendo no espaço comercial solução de comércio de proximidade para os moradores.*¹³⁷

Para sustentar esta ambição pretendia-se que fosse fomentada a cooperação entre entidades públicas (administração central – governo; e local – freguesias), e de igual modo a cooperação entre o sector público e o sector privado. Contudo, os princípios subjacentes ao modelo institucional de gestão da Proposta nada referem sobre esta necessidade. São eles:

1. *Envolvimento do Estado e do Município* – considerando que se localizam nesta área muitos edifícios da competência do Estado, pede-se uma estreita colaboração entre os diferentes níveis da administração pública.
2. *Unidade de comando* – entende-se que a gestão do projecto deve ser centralizada, de modo a haver uma melhor coordenação das acções.
3. *Estabilidade a longo prazo* – a longa duração dos projectos, torna necessário o compromisso do Estado em assegurar a estabilidade do modelo de gestão, de modo a garantir o envolvimento dos parceiros.
4. *«Via Verde» para decisões* – pretende-se que os processos decisórios sejam céleres, para que a dinâmica dos projectos, não se perca.

A proposta de revitalização assenta em sete projectos considerados estruturantes e prioritários (quadro II.3.1), e que genericamente são designados por *Projecto*.

¹³⁷ Câmara Municipal de Lisboa (2008b: 14).

Recuperação e Reabilitação do Edificado

Apostar na recuperação e reabilitação do edificado através de uma acção equilibrada de valorização patrimonial e criação de condições de conforto e segurança de acordo com os actuais padrões.

Frente Ribeirinha

Criação de uma frente ribeirinha coerente, integrando a concretização dos projectos em curso (Reposição do Zona do Cais das Colunas, Edifícios das Agências Europeias e Terminal de Cruzeiros) e um espaço público qualificado que privilegie a ligação ao Tejo e a memória da componente histórica do local.

Um Novo Terreiro do Paço

Tornar o Terreiro do Paço numa praça capaz de atrair pessoas e afirmar-se como uma das grandes referências turísticas da cidade e do País. A concretização deste objectivo passará pela obtenção de uma efectiva diversificação dos usos dos espaços da “Praça do Comércio” sem perca do seu valor simbólico e de representação.

Pólo Cultural

Dinamização da área como pólo aglutinador de actividades culturais diversificadas na área da museologia, dos espectáculos (música e teatro) e das artes e do design.

Espaço Comercial a Céu Aberto

Consolidar o conceito de grande espaço comercial aberto apoiando o empreendedorismo comercial desenvolvendo acções de gestão que conduzam à criação das condições necessárias à competitividade: limpeza, segurança, iluminação, promoção, logística, horários de funcionamento, etc. Tornar as Ruas da Vitória e de Santa Justa em artérias vivas e qualificadas de oferta comercial e de restauração, suportadas pelo reforço da acessibilidade à zona Baixa-Chiado e ao Castelo.

Construção de um Espaço Público de Excelência

A criação de um espaço público de excelência através de várias acções integradas, nomeadamente: modernização das redes de infra-estruturas enterradas (de energia, telecomunicações e saneamento básico), reperfilamento de ruas, elaboração de um plano de iluminação, criação de uma sinalética própria e de mobiliário urbano único.

Reforço da Mobilidade Interna e Externa

Diminuição do carácter rádio-concêntrico da rede rodoviária da cidade em articulação com a progressiva limitação do atravessamento automóvel da Baixa-Chiado, complementado por um reforço e incentivo à utilização dos transportes públicos e à concretização de uma oferta alargada de estacionamento.

Quadro II.3.1 – Projectos estruturantes do Plano de Revitalização da Baixa-Chiado

Fonte: “Revitalização da Baixa-Chiado - Revisão do Relatório” - Proposta de Setembro de 2006, Câmara Municipal de Lisboa (2008b)

Entretanto, em meados de 2007 é eleito novo executivo camarário, que solicita à Assembleia Municipal a devolução da proposta para ser reavaliada e reformulada de acordo com o novo contexto. E assim, a 25 de Fevereiro de 2008, o gabinete do Vereador Manuel Salgado,

responsável pelo pelouro do Urbanismo, apresenta o documento “Revitalização da Baixa-Chiado, Revisão do Relatório - Proposta de Setembro de 2006”¹³⁸, onde se assume que a proposta de 2006 mantém-se válida e actual. Nesta perspectiva, além de resumir a proposta anteriormente apresentada faz algumas alterações, decorrentes do debate suscitado nas comissões especializadas da CML, nomeadamente ao modelo institucional (que entretanto foi modificado devido à criação da Frente Ribeirinha - de que falaremos mais adiante), e à mobilidade (não se refere a Circular das Colinas).

Com esta revisão são propostas as seguintes medidas para iniciar o processo de revitalização da Baixa-Chiado:

- criação de uma Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística (ACRRU) da Baixa-Chiado, para submissão ao Governo para posterior aprovação por Decreto;
- solicitação ao Governo “(...) *da atribuição do direito de preferência ao município nas transmissões a título oneroso na mesma área, ao abrigo dos artigos 27.º e 41.º da Lei de Solos;*”¹³⁹
- elaboração do Plano de Pormenor da Baixa Pombalina (e respectivos termos de referência);
- “(...) *submissão ao Governo para a respectiva ratificação, por Resolução do Conselho de Ministros, da suspensão parcial do Plano Director Municipal de Lisboa para pequenas áreas da Baixa Pombalina, com estabelecimento de medidas preventivas, ao abrigo do artigo 100.º/2 b), 3, 4 e 5 do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.*”¹⁴⁰
- “(...) *deliberação de proposta à Assembleia Municipal de estabelecimento de medidas preventivas para toda a área de intervenção do futuro Plano de Pormenor da Baixa Pombalina, e suspensão parcial do Plano Director Municipal para a mesma área, ao abrigo do artigo 107.º e seguintes do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.*”¹⁴¹

Pelo que foi anteriormente exposto, podemos verificar que na Proposta de Revitalização da Baixa-Chiado, a coesão sócio-territorial nunca é referida explicitamente como um fim a alcançar. A única menção indirecta surge quando se escreve: “(...) *o Projecto pretende*

¹³⁸ A Proposta nº 120/2008 foi aprovada em reunião da CML, mas rejeitada em Assembleia Municipal.

¹³⁹ Câmara Municipal de Lisboa (2008b: 39).

¹⁴⁰ Câmara Municipal de Lisboa (2008b: 40).

¹⁴¹ Câmara Municipal de Lisboa (2008b: 40).

assegurar a reabilitação e requalificação integrada da zona, quer do ponto de vista da sua renovação física, quer da sua reconversão social”¹⁴². Na verdade, o documento apresentado em 2006 diz, de forma genérica e pouco clara, que nesta área se pode verificar:

- *“(...) Forte coesão social dos residentes (participação local e associativismo de bairro), com uma cultura de bairro alicerçada em relações de vizinhança e com o espaço público;*
(...)
- *Emergência de toda uma panóplia de comportamentos desviantes que poderão ameaçar a coesão do bairro;*”¹⁴³

E diz-se de forma pouco clara, porque não se percebe qual o conceito de coesão social subjacente a estas duas afirmações. Como será possível haver forte coesão social, num contexto em que em simultâneo se identifica *“(...) a existência de diferentes problemáticas sócio-familiares*”¹⁴⁴, que contradizem tal ideia:

- Idosos isolados;
- Idosos com filhos e/ou netos;
- Adultos com problemas de inserção;
- Famílias nucleares residentes;
- Famílias monoparentais;
- Adultos jovens;
- Jovens e adultos itinerantes;
- Sem-abrigo;
- Imigrantes ilegais.

Estranha-se quer o adjectivo qualitativo *“forte”*, quer o substantivo *“emergência”*, porque pelo que vimos anteriormente não estamos perante fenómenos recentes de exclusão social na Baixa Pombalina. Aliás, em momento algum existe também a referência directa ao conceito de exclusão social.

Contudo, sugere-se a criação de um “Plano de Intervenção Comunitária e Social para a Baixa-Chiado” com o objectivo de criar *“(...) uma matriz de intervenção e acompanhamento do PRBC que garanta a adequação dos recursos e a eficácia das respostas sociais às problemáticas identificadas, bem como a participação dos residentes nos processos de tomada de decisão inerentes ao impacto social deste projecto.”* Na proposta de 2006, indica-se que este será da

¹⁴² Câmara Municipal de Lisboa (2006: 135).

¹⁴³ Câmara Municipal de Lisboa (2006: 121).

¹⁴⁴ Câmara Municipal de Lisboa (2006: 121).

responsabilidade de um Gabinete Técnico de Gestão Social do Projecto, composto pelo núcleo da Rede Social de Lisboa. Todavia, na revisão da proposta este aspecto não é mencionado. Apenas se reafirma a necessidade de criar uma Rede de Referência Social, que deverá responder aos problemas sociais existentes, e deverá integrar as entidades consideradas importantes para a sua resolução. Ainda assim, esta não é considerada uma acção prioritária para o executivo da CML, no período 2008-2009¹⁴⁵.

II.3.2 Plano de Pormenor da Baixa Pombalina

Na sequência da proposta de revitalização da Baixa-Chiado anteriormente descrita, e considerando o amplo debate sobre a reabilitação urbana da Baixa, em 2008 é apresentada pelo Presidente da Câmara Municipal de Lisboa (CML) e pelo Vereador do Urbanismo, em Plenário da Câmara Municipal de Lisboa (CML) a proposta nº 90/2008, que pretende dar início ao processo de elaboração do Plano de Pormenor da Baixa Pombalina, cuja execução deveria durar um ano¹⁴⁶, e fazer a abertura do período de participação pública preventiva (que decorreu entre 5 e 26 de Maio de 2008).

A área de intervenção do plano de pormenor (cerca de 44,4 hectares) fazia parte da área de intervenção da Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Pombalina (empresa municipal) e corresponde, de um modo geral, à zona central do Plano de Reconstrução elaborado no século XVIII, confinando a Oeste com o Plano de Pormenor para a Recuperação da Zona Sinistrada do Chiado (1996), e a Este com o Plano de Urbanização do Núcleo Histórico de Alfama e da Colina do Castelo (1997), e o Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Mouraria (Figura II.3.3).

¹⁴⁵ Apenas se refere a necessidade de realizar um estudo de caracterização sócio-ecológica da população residente.

¹⁴⁶ “1 - Que determine e dê início ao procedimento de elaboração do Plano de Pormenor da Baixa Pombalina, que deverá estar concluído no prazo de um ano, e aprove os termos de referência do mencionado plano, nos termos do disposto nos nºs 1 e 2 do artigo 74.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, na redacção conferida pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro.” Proposta nº 90/2008.

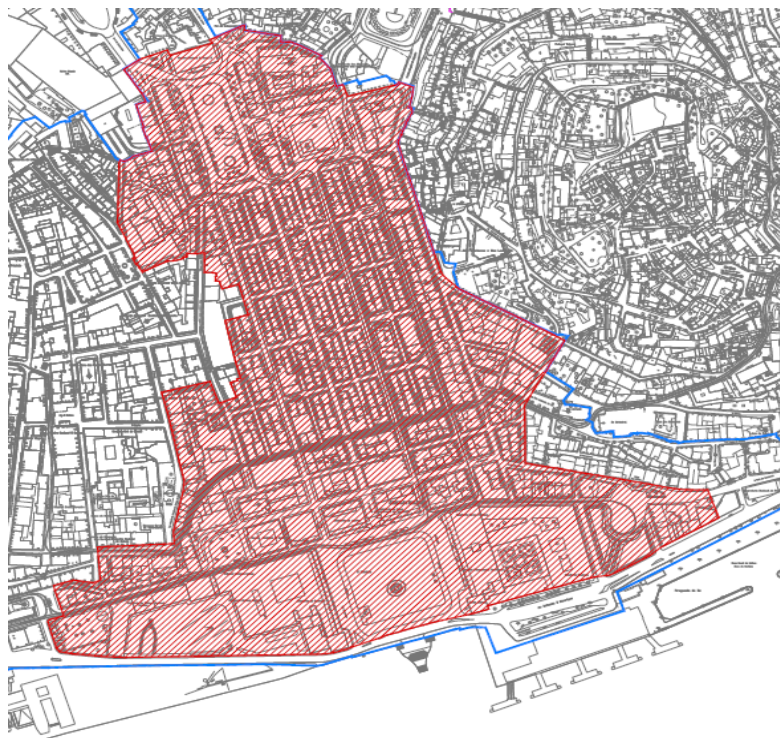


Figura II.3.3 – Área de intervenção do Plano de Pormenor da Baixa Pombalina

Fonte: SRU – Baixa Pombalina

Neste mesmo documento surge expressa a constatação de que “(...) a Baixa Pombalina tem vindo a perder o seu papel de espaço de passeio e de zona comercial desde meados do séc. XX. Hoje, com excepção da Rua Augusta e da Rua do Ouro, assistimos a uma degradação e desactualização do comércio existente. À desqualificação urbana associam-se hoje os problemas sociais resultantes do abandono em que esta zona se encontra. A requalificação desta zona da cidade passa obrigatoriamente por uma intervenção urbanística urgente.”¹⁴⁷

Verifica-se por isso que, existe um claro reconhecimento por parte da administração local, com responsabilidades evidentes nesta área, por um lado da premência da intervenção, e por outro de que não se trata somente da degradação do edificado (com a inerente perda do valor patrimonial), mas sim de algo mais complexo, que envolve por isso dimensões sociais, económicas, territoriais. Estamos assim perante uma área onde urge promover a coesão sócio-territorial e em que o processo de reabilitação urbana pode desencadear sinergias positivas para que tal aconteça.

Mas o que se pode esperar de um Plano de Pormenor? No quadro legal Português, a Lei nº. 48/98, de 11 de Agosto, que estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, define um Plano de Pormenor como parte integrante dos instrumentos de

¹⁴⁷ Câmara Municipal de Lisboa (2008c: 1).

planeamento territorial, na medida em que é uma das figuras dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (cf. art. 9º). Compete ao Plano de Pormenor definir “*com detalhe o uso de qualquer área delimitada do território municipal*”.¹⁴⁸ A iniciativa de promover este instrumento é da responsabilidade das câmaras municipais e deve respeitar os objectivos contidos no programa de acção territorial. A sua aprovação encontra-se condicionada pelo parecer da Junta Regional (cf. redacção do art. 20º da Lei n.º 54/2007, que altera a Lei n.º 48/98). Normalmente os planos de pormenor consubstanciam-se num regulamento, uma planta de implantação (onde se exprime o regime de uso, ocupação e transformação do território), e uma planta de condicionantes (onde se identificam as servidões e restrições de utilidade pública).

Ora no caso da proposta apresentada “*(...) pretende-se elaborar um plano de pormenor que permitirá desencadear o processo de reabilitação desta zona da cidade, tanto do ponto de vista do edificado, das infra-estruturas e do espaço público, como da revitalização social e económica, com a introdução de novas funções urbanas*”¹⁴⁹, sendo que os objectivos programáticos¹⁵⁰ deste instrumento de planeamento territorial são:

- “- Preservar o conjunto urbano da Baixa que foi objecto do Plano de Reconstrução de Lisboa, os edifícios de traça e construção setecentista, bem como os de especial interesse arquitectónico ou urbanístico, com vista à classificação da área histórica da Baixa como Património Mundial;*
- Articular com as entidades competentes as propostas para a frente ribeirinha, nomeadamente as que respeitem ao Terreiro do Paço;*
- Definir as condições e regras para a identificação, protecção e integração dos valores históricos e arqueológicos de especial interesse;*
- Definir e caracterizar a área de intervenção identificando os valores patrimoniais e naturais a preservar;*
- Definir as regras e condições a que devem obedecer as intervenções sobre o edificado, com vista à salvaguarda dos valores patrimoniais, ao reforço da segurança dos edifícios e à adaptação aos novos usos e condições de conforto hoje exigidas;*

¹⁴⁸ Lei n.º 48/98 de 11 de Agosto.

¹⁴⁹ Câmara Municipal de Lisboa (2008c: 3).

¹⁵⁰ Estes incluem os objectivos definidos no âmbito do PDM para a UOP 08 – Baixa.

- Definir as condições específicas de integração de usos de comércio, habitacionais, de serviços, e equipamentos, tendo em atenção o disposto na legislação aplicável e as características dos edifícios;
- Eliminar as intrusões visuais e as discrepâncias volumétricas, de forma a repor, o equilíbrio das morfologias identificadas na área de intervenção do Plano;
- Definir disposições relativas à envolvente dos edifícios e aos equipamentos complementares, tendo em vista a conjugação da conservação do património histórico-arquitectónico com a conservação da energia e as condições de conforto e segurança;
- Garantir a revitalização e revalorização funcional da zona de intervenção definindo propostas concretas e quantificadas de reequilíbrio dos usos, sustentadas no conhecimento da Zona de Intervenção e na sua compatibilização com as zonas envolventes;
- Criar uma rede de equipamentos públicos, de cultura, de turismo e de lazer que sirvam de âncora à atractividade e desenvolvimento sustentável da zona de intervenção;
- Recuperar os interiores dos logradouros;
- Promover a requalificação dos espaços públicos com a criação de zonas pedonais e a diminuição do tráfego viário, nomeadamente de atravessamento, condições necessárias para a recuperação da qualidade do ar e diminuição do ruído;
- Reformular a rede de infra-estruturas, nomeadamente com a criação de uma rede de telecomunicações moderna e reordenamento das redes de distribuição;
- Incentivar a eliminação de barreiras arquitectónicas;
- Definir os condicionamentos à construção de caves e alteração do subsolo;
- Adequar a oferta de estacionamento aos usos propostos para a Baixa.¹⁵¹

Compreende-se que, muito embora o regulamento do PDM (1994) permitisse a realização de obras de beneficiação e de restauro, nos edifícios da Baixa, ao longo dos anos foram feitas alterações em fachadas, demolições de elementos estruturais, aberturas de caves, etc., que comprometem a riqueza arquitectónica e urbanística do conjunto patrimonial. Deste modo, não se questiona a validade e a importância dos objectivos enunciados, mas verifica-se que, a maioria centra-se na reabilitação e conservação do edificado, não sendo claro como é que poderão contribuir para a revitalização social da área. Será suficiente *criar uma rede de equipamentos públicos, de cultura, de turismo e de lazer*? Apenas a divulgação da proposta de Plano de Pormenor poderá dissipar as dúvidas, quanto ao que se propõe nesta matéria.

¹⁵¹ Câmara Municipal de Lisboa (2008c: 3-4).

Contudo, os Termos de Referência do Plano de Pormenor da Baixa Pombalina ao fazerem o seu enquadramento nos instrumentos de gestão territorial existentes – Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROTAML) e Plano Director Municipal de Lisboa enfatizam a importância da coesão sócio-territorial. No caso específico do PROTAML¹⁵², indicado como quadro de referência para a elaboração do Plano de Pormenor, o centro histórico de Lisboa (onde naturalmente se inclui a Baixa Pombalina) é identificado como uma área crítica urbana¹⁵³. Neste contexto cita-se o capítulo II do regulamento, dedicado às opções estratégicas, onde surge a “Estratégia de coesão sócio-territorial:

1 - Requalificação sócio-urbanística de áreas degradadas – A reconversão, requalificação e revitalização das áreas social e urbanisticamente degradadas assume-se como uma das opções estratégicas fundamentais para uma maior coesão social e espacial do território metropolitano, devendo constituir, nos próximos anos, uma das áreas de maior investimento financeiro e político.

(...)

C) Revitalização das áreas históricas - a recuperação e reabilitação dos edifícios – quer do parque habitacional, quer do patrimonial – o tratamento cuidado dos espaços públicos, a gestão dos serviços e comércio, o forte investimento nas áreas da cultura e desporto e a promoção da participação cívica – reforço de colectividades e associações culturais – deverão constituir opções fundamentais no processo de revitalização das áreas históricas.¹⁵⁴”

A análise da proposta de conteúdo material do plano (contida nos Termos de Referência) suscita a mesma dúvida sobre o alcance do mesmo, na medida em que propõe-se a definir soluções para questões arquitectónicas e urbanística, mas nada refere sobre o reforço da coesão sócio-territorial. Aspecto reforçado pelos estudos complementares ao plano, que se dedicam a questões geológicas, de tráfego, de ruído, e de infra-estruturas de saneamento. É claro, que de modo indirecto este plano é por si só um contributo, um primeiro passo no processo de reabilitação urbana. E mais uma vez queremos realçar que não se questiona o que

¹⁵² Aprovado por Resolução do Conselho de Ministros nº 68/2002, de 8 de Abril.

¹⁵³ Consideram-se áreas críticas urbanas: “áreas especialmente desqualificadas urbanística e socialmente, carenciadas de infra-estruturas e equipamentos, e caracterizadas por uma forte concentração residencial e altas densidades populacionais, Exigem importantes investimentos orientados para a reestruturação e requalificação urbanas com vista a inverter tendências a médio e longo prazo.” (Regulamento do PROTAML - Resolução do Conselho de Ministros nº 68/2002, de 8 de Abril).

¹⁵⁴ Idem.

se encontra presente na proposta de plano de pormenor, mas sim a distância entre os princípios que o regem e o que está ausente, ou seja, os meios para alcançar esses princípios.

Assim sendo, esta proposta parece-nos pouco ambiciosa, perdendo-se aqui uma oportunidade de ir mais longe, ficando-se cativo do formalismo de uma prática de planeamento tradicional. Esta proposta de plano de pormenor parece-nos de facto bastante coerente com uma abordagem paliativa que visa corrigir os problemas existentes, por via de normas e regulamentos. Somente a apresentação pública do plano de pormenor poderá emendar ou não esta análise.

II.3.3 Frente Ribeirinha da Baixa Pombalina

No âmbito das comemorações do primeiro centenário da implantação da República (em 2010) e da implementação de medidas de reabilitação e requalificação urbanas em Lisboa, para valorizar a capital nacional, o Governo ratificou a 15 de Maio de 2008, a Resolução do Conselho de Ministros nº. 78/2008, que:

- Aprova *“os objectivos e as principais linhas de orientação da requalificação e reabilitação urbana da frente ribeirinha de Lisboa, bem como as respectivas zonas de intervenção, inscritos no documento estratégico Frente Tejo (...)”*
- Determina que *“as operações de requalificação e reabilitação urbana da frente ribeirinha de Lisboa sejam executadas por uma empresa pública a constituir sob a forma de sociedade de capitais exclusivamente públicos, a qual disporá de poderes excepcionais, designadamente em matéria de contratação pública e de utilização, fruição e administração de bens do domínio público.”*¹⁵⁵

Assim, a empresa Frente Tejo, SA, posteriormente aprovada pelo Decreto-Lei nº 117/2008, de 9 de Julho, tem por missão proceder a acções que promovam a requalificação e reabilitação urbanística das áreas de intervenção: Frente Ribeirinha da Baixa Pombalina e Ajuda-Belém. Apesar da zona de intervenção do projecto Frente Ribeirinha da Baixa Pombalina coincidir parcialmente com a área de estudo (Figura II.3.4), as acções previstas para este espaço terão impacto na restante área da Baixa Pombalina, havendo de resto diálogo entre a equipa que está a preparar o plano de pormenor da Baixa e a Frente Tejo, para que de algum modo haja uma continuidade/coerência entre projectos.

¹⁵⁵ Resolução do Conselho de Ministros nº. 78/2008, de 15 de Maio.



Figura II.3.4 – Delimitação da área de intervenção do projecto da Frente Ribeirinha da Baixa Pombalina

Fonte: PARQEXPO

A maior parte das intervenções urbanísticas incidem sobre o espaço público e a problemática das acessibilidades, e deverão estar concluídas em Outubro de 2010. Assim sendo, constituem objectivos do estudo que será elaborado pela Parque-Expo (responsável pela coordenação técnica), e que posteriormente dará origem aos termos de referência dos projectos de execução:

- *“Qualificar a identidade do «lugar» e a sua qualidade «cénica»;*
- *Garantir a fruição da frente ribeirinha através de amplos espaços verdes, circuitos pedonais e cicláveis;*
- *Reforçar a complementaridade entre a Frente Ribeirinha e o conjunto da Baixa Pombalina;*
- *Constituir um contributo indutor da dinâmica de recuperação e revitalização do conjunto da Baixa Pombalina;*
- *Consolidar a centralidade da Praça do Comércio e da Frente Ribeirinha — histórica, simbólica, patrimonial — captando novas formas de utilização e fruição;*

- *Marcar e relevar espaços de outra escala: Praça do Duque da Terceira, Praça do Corpo Santo, Largo da Casa dos Bicos, Largo do Terreiro do Trigo, Largo do Chafariz de Dentro e Largo do Museu Militar;*
- *Contribuir para o reforço da actividade e produção cultural;*
- *Contribuir para uma vivência multifuncional, compatibilizando o simbolismo e os usos: administração, serviços, turismo, comércio, equipamentos culturais, espaços de lazer e fruição, atraindo funções centrais e estabelecendo vivências diversificadas.¹⁵⁶*

Em Junho de 2008, a Câmara Municipal de Lisboa apresenta o “Plano Geral de Intervenções da Frente Ribeirinha de Lisboa”, com o intuito de que este ao definir uma visão global seja “o quadro de referência para os vários planos e projectos sectoriais que a Câmara de Lisboa e o Estado venham a promover para o vasto território do arco ribeirinho”¹⁵⁷. E assume neste documento os objectivos delineados pela Frente Tejo para a Frente Ribeirinha da Baixa Pombalina.

Apesar de estes objectivos serem ainda demasiado vagos para que se possam tirar conclusões definitivas, parece-nos que este é sobretudo um programa de obras, com preocupações urbanísticas, arquitectónicas e estéticas, que terá óbvios reflexos no espaço público intervencionado, mas onde a dimensão social está aparentemente oculta.

A mais de um ano da conclusão dos projectos, pouco se sabe ainda sobre os mesmos, tendo sido somente apresentado publicamente, em Junho de 2009, o projecto urbanístico para a Praça do Comércio, da autoria do arquitecto Bruno Soares, e em Julho de 2009 o estudo prévio de requalificação da Ribeira das Naus.

¹⁵⁶ Resolução do Conselho de Ministros nº 78/2008.

¹⁵⁷ Câmara Municipal de Lisboa (2008d: 22).

II.4. Análise do papel da sociedade civil no processo de reabilitação urbana da Baixa Pombalina

Como vimos ao longo deste trabalho, um processo de reabilitação urbana, que privilegie uma abordagem integrada, deve procurar incluir o princípio da coesão sócio-territorial, bem como ambicionar a prossecução da valorização patrimonial e cultural, da dinamização económica, e ainda a sustentabilidade ambiental.

Todavia, decorridos três anos sobre o início do processo de reabilitação e revitalização urbana da Baixa Pombalina verificámos que, apesar de haver sinais evidentes de fenómenos de exclusão social nesta área, as propostas apresentadas não assumem a coesão sócio-territorial como um fim. De igual modo verificámos que documentos de enquadramento - política de Cidades POLIS XXI, Estratégia Regional - Lisboa 2020, POR Lisboa, e o PROTAML, referem explicitamente a necessidade de promover a coesão sócio-territorial.

Ora uma das formas de promover a integração deste princípio no processo de reabilitação urbana consiste em fomentar a participação pública. Nesta perspectiva interessa analisar de que modo decorreu o envolvimento dos actores públicos e agentes privados no caso da Baixa Pombalina, incidindo sobretudo, dado o tema deste trabalho, naqueles que mais directamente estão ligados às problemáticas da exclusão.

De facto, muito embora a “Proposta de Revitalização da Baixa-Chiado”, em 2006, quase não mencione a participação pública, esta é reconhecida como elemento fundamental na revisão desta proposta, ao ser expresso que: *“A natureza do projecto de revitalização em que as componentes imateriais têm tanta importância como as componentes materiais e o facto de se tratar de um projecto de uma geração que, para ser estável e consistente, necessita de uma consensualização que o torne imune aos ciclos políticos, são razões que ainda tornam mais exigente o processo de participação dos vários actores que intervêm neste território e o seu envolvimento desde a primeira hora. (...) é necessário tanto numa forma organizada como por uma via mais espontânea, ouvir, reflectir e integrar as ideias e sugestões dos múltiplos interessados para encontrar o denominador comum das vontades.”*¹⁵⁸

Ocorre por isso uma clara mudança na gestão do processo, sendo mesmo apresentadas como possibilidades *“(...) a realização de encontros periódicos, de um site para recolha de sugestões*

¹⁵⁸ Câmara Municipal de Lisboa (2008b: 46).

e de reuniões específicas para discutir soluções.”¹⁵⁹ Mas como tem sido a participação pública no processo de reabilitação urbana da Baixa Pombalina?

O quadro II.4.1 sintetiza as iniciativas de reabilitação urbana a decorrer na Baixa Pombalina, indicando quais os momentos de participação pública associados a cada proposta. Analisemos pois estas acções seguindo a ordem cronológica das propostas.

¹⁵⁹ Câmara Municipal de Lisboa (2008b: 47).

<i>Designação</i>	Revitalização da Baixa-Chiado	Plano de Pormenor da Baixa Pombalina	Frente Ribeirinha da Baixa Pombalina
<i>Ano da proposta</i>	2006/2008	2009	2009
<i>Período de execução</i>	“concebida para ser implementada no horizonte de uma geração.” ¹⁶⁰	O Plano terá um período máximo de vigência de 10 anos após a sua publicação em Diário da República.	2010
<i>Entidade promotora</i>	Administração local - CML	Administração local - CML	Administração Central - Parque Expo
<i>Procedimento</i> <i>Inicial</i>	<p>_Criação de comissariado (por deliberação camarária) responsável pela realização da proposta, em Março de 2006</p> <p>_Revisão do Relatório (proposta 120/2008) aprovada em reunião da CML, e rejeitada na Assembleia Municipal</p>	Aprovada a 19 de Março, em reunião da CML, a Proposta n.º 90/2008 (publicada no DR n.º 82, 2.ª Série de 28 de Abril) e Termos de Referência cf. D. L. n.º 380/99, e D. L. n.º 316/2007	RCM n.º 78/2008
<i>Situação actual</i>	<p>_Encontra-se a aguardar a ratificação pelo Governo a suspensão parcial do PDM de Lisboa (art. 38.º a 40.º) em quatro áreas da Baixa, com estabelecimento de Medidas Preventivas.</p>	<p>_Aprovada a declaração de Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística (ACRRU) da Baixa, em Maio de 2008.</p> <p>_Estabelecimento de Medidas Preventivas para toda a área classificada como “Área histórica da Baixa” e suspensão parcial do PDM de Lisboa (artigos 38.º a 40.º) na mesma área, aguardando a aprovação da assembleia municipal e ratificação pelo Governo.</p> <p>_Proposta de Plano, aprovado em reunião de Câmara, dia 29 de Julho de 2009, de acordo com a Proposta Nº 726/2009.</p>	<p>_Foi apresentada em sessão pública a proposta para a requalificação do Terreiro do Paço (Junho de 2009) e o estudo prévio para a Ribeira das Naus (Julho de 2009).</p>
<i>Principais propostas</i>	_Sete Projectos Prioritários:	-	_Requalificação do espaço público do: Terreiro do Paço; Ribeira das Naus; Cais do Sodré; Campo das

¹⁶⁰ Cf. Proposta de Revitalização da Baixa-Chiado, 2006.

	<p>Recuperação e Reabilitação do Edificado</p> <p>Frente Ribeirinha</p> <p>Um Novo Terreiro do Paço</p> <p>Pólo Cultural</p> <p>Espaço Comercial a Céu Aberto</p> <p>Construção de um Espaço Público de Excelência</p> <p>Reforço da Mobilidade Interna e externa</p>		<p>Cebolas; Largo do Terreiro do Trigo; Largo do Museu da Artilharia; Largo entre a R. dos Caminhos de Ferro e a Av. Infante Dom Henrique e vias de ligação; Torreões Nascente e Poente; pisos térreos e um dos edifícios da Praça do Comércio; quarteirão entre o Campo das Cebolas, Museu Militar e Doca da Marinha.</p>
<p><i>Participação pública promovida pelas entidades responsáveis pelo processo</i></p>	<p>_Reuniões com entidades da sociedade civil, em 2006.</p> <p>_Apresentação do projecto preliminar aos promotores imobiliários, aos operadores de turismo; à sociedade civil; e no <i>Turf Club</i>, em 2006.</p> <p>_Perguntas das comissões especializadas da Assembleia Municipal, em 2007</p> <p>_Criação de uma Comissão Consultiva da Baixa, composta por especialistas nas áreas da história, da reabilitação urbana, da geologia, do património e da estética urbana, em Maio de 2008.</p>	<p>_Participação pública preventiva, de 5 a 26 de Maio de 2008.</p> <p>_Sessão pública sobre o Plano de Pormenor da Baixa Pombalina em 26 de Maio de 2008.</p>	<p>_Período de participação pública (sugestões de alteração ao estudo prévio), a partir de 8 de Maio de 2009.</p> <p>_Colóquio sobre a intervenção no espaço público do Terreiro do Paço/Praça do Comércio, a 26.05.09</p> <p>_Apresentação da proposta para a requalificação do Terreiro do Paço (Junho de 2009) e do estudo prévio de requalificação da Ribeira das Naus (Julho 2009).</p> <p>_Possibilidade de escolher e propor online os temas das sessões temáticas de apresentação dos projectos.</p>

Quadro II.4.1 – Quadro síntese das iniciativas de reabilitação urbana a decorrer na Baixa Pombalina

Assim sendo, no caso da “Revitalização da Baixa Pombalina” realizaram-se reuniões, no decorrer de 2006, com entidades públicas e privadas de diferentes áreas, que foram consideradas relevantes para a área de intervenção (quadro II.4.2). Houve também uma apresentação da proposta (e não discussão da mesma) à sociedade civil, promovida pelo Centro Nacional de Cultura.

Sem dúvida que o contacto com estas entidades públicas e privadas terá sido benéfico para o desenvolvimento dos trabalhos da proposta. Mas o formato escolhido, ou seja, reuniões, não suscita o diálogo directo, sobre o futuro da Baixa Pombalina, entre os actores e agentes privados. Parece-nos necessário conhecer as posições individuais de cada agente, mas mais importante ainda colocar estes mesmos agentes (cuja posição no terreno diferem, entre geradores e receptores de impacto, e reguladores) a discutirem estratégias comuns.

De facto, poucas foram as ocasiões em que tal se propiciasse. Em 2006, para além da já referida apresentação à sociedade civil, também foram feitas mais três apresentações do projecto preliminar a promotores imobiliários, a operadores de turismo; e a entidades da cultura no Turf Club. Todavia, estas foram participações em formato fechado, ou seja, não houve lugar a discussão, apenas a esclarecimento de dúvidas relativas aos projectos, o que considerando os valores em causa, nos parece deveras limitado.

Apesar de extensa a lista de entidades contactadas, como se pode verificar, não há referência a instituições públicas ou privadas directamente ligadas à resolução de problemáticas da exclusão social¹⁶¹ (quadro II.4.2). E de facto, as entrevistas realizadas ao longo do trabalho de campo corroboram mesmo isso.

¹⁶¹ Apesar de terem sido realizadas reuniões com as Paróquias da área, o trabalho de campo revelou-nos que estas não desenvolvem um trabalho regular no apoio à população sem-abrigo.

Área	Entidades	Posição do actor
<i>Poder Central</i>	Ministro de Estado e da Defesa Nacional; Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional; Ministra da Cultura; Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades; Secretária de Estado dos Transportes; Subsecretário de Estado da Administração Interna.	Regulador
<i>Instituições públicas</i>	Chefe de Estado-Maior da Armada; Governador do Banco de Portugal; Presidente da Comissão de Projectos para as Comemorações do Primeiro Centenário da República; Comando Metropolitano da Polícia de Segurança Pública de Lisboa; Presidente da Comissão Nacional da UNESCO.	Regulador
<i>Infra-Estruturas</i>	EDP; Portugal Telecom; LisboaGás; EPAL; SIMTEJO.	Gerador do Impacte
<i>Mobilidade</i>	Administração do Porto de Lisboa; CARRIS; Metropolitano de Lisboa; Transtejo; REFER.	Gerador do Impacte
<i>Actividade Financeira</i>	Associação Nacional de Bancos promoveu reunião com todos os Bancos.	Receptor do Impacte
<i>Comércio</i>	Agência Baixa-Chiado; Associação de Dinamização da Baixa Pombalina; Associação de Valorização do Chiado; Associação de Restauração e Similares de Portugal (ARESP); União de Associações do Comércio e Serviços (UACS).	Gerador do Impacte
<i>Turismo</i>	Instituto de Turismo de Portugal; Confederação de Turismo de Portugal; Associação de Turismo de Lisboa; cerca de 30 Operadores Turísticos nacionais e estrangeiros.	Gerador do Impacte
<i>Paróquias</i>	Paróquia da Sé; Paróquia da Encarnação; Paróquia dos Mártires; Paróquia do Sacramento; Paróquia de Santa Maria da Madalena; Paróquia de São Nicolau; Reitoria de São Paulo.	Receptor do Impacte
<i>Investimento Imobiliário</i>	70 Promotores Imobiliários nacionais e estrangeiros.	Gerador do Impacte
<i>Equipamentos Culturais</i>	Directores dos Equipamento Culturais da Baixa-Chiado e Zonas Envolventes; Associações da Baixa-Chiado; Clubes da Baixa-Chiado.	Gerador do Impacte
<i>Qualidade Ambiental</i>	GEOTA; QUERCUS.	Receptor do Impacte
<i>Comunicação Social</i>	Directores e Subdirectores dos Órgãos de Comunicação Social.	Receptor do Impacte
<i>Juntas de Freguesia</i>	Junta de Freguesia da Encarnação; Junta de Freguesia dos Mártires; Junta de Freguesia do Sacramento; Junta de Freguesia de São Nicolau; Junta de Freguesia de São Paulo; Junta de Freguesia da Sé.	Receptor do Impacte
<i>Habitantes</i>	Associação de Moradores da Baixa Pombalina	Receptor do Impacte
<i>Sociedade Civil</i>	Promovida pelo Centro Nacional de Cultura, uma sessão de apresentação do projecto de Revitalização da Baixa-Chiado.	Receptor do Impacte

Quadro II.4.2 – Reuniões com entidades públicas e privadas, no âmbito da Proposta de Revitalização

No seio da CML, o Departamento de Acção Social desenvolve uma intervenção integrada de apoio à população sem-abrigo (sobretudo na Praça do Comércio e nas proximidades do Teatro D. Maria II), havendo cooperação intra-institucional entre os departamentos municipais de Acção Social, Higiene Urbana, e Polícia Municipal; a equipa de rua da Santa Casa da Misericórdia; a “Associação Novos Rostos, Novos Desafios”; e o “Movimento ao Serviço da Vida (MSV)” (estas últimas ONG). E também promovem micro-reuniões para debater problemas específicos desta área, com a presença da Polícia de Segurança Pública (PSP) (pequena criminalidade), e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) (imigração ilegal). Contudo, à excepção do departamento de Higiene Urbana, o diálogo intra-institucional é feito sobretudo entre departamentos ou divisões centradas no apoio social. No caso específico do processo de reabilitação urbana da Baixa Pombalina, o departamento de Acção Social não foi consultado, muito embora já tivesse participado noutros processos (como por exemplo, Intendente).

Não será porventura erróneo extrapolar que a Rede Social de Lisboa também não colaborou neste processo¹⁶², visto que as entidades que compõem a sua direcção não foram consultadas (Departamento de Acção Social da CML, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e Segurança Social).

Em situação idêntica se encontra a ONG Médicos do Mundo, que também não foi chamada a participar. No entanto, esta organização espera que com este processo surjam mais respostas, e que seja feita a articulação com o Plano da Cidade para as Pessoas Sem-abrigo.

Apesar de existirem contactos entre a CML e a Comunidade Vida e Paz, esta não foi envolvida no âmbito do processo de revitalização da Baixa Pombalina. Em relação às propostas, as expectativas desta organização são baixas, pois acredita que o seu impacto será quase nulo na vida daqueles que aí vivem à margem, referindo que poderá eventualmente ocorrer uma ligeira deslocalização forçada das pessoas, devido a possível hostilização.

Por outro lado, a Associação de Moradores da Baixa Pombalina (AMBP) participou em pelo menos três reuniões com a equipa de comissários (nomeadamente com a Dr.ª Maria José Nogueira Pinto e o Arq. Manuel Salgado). E não apresenta queixas de ausência de participação no processo, porque segundo o seu presidente, António Campos Rosado, aquilo que a associação pretende é *“(...) através do maior número possível de contactos com quem tem poder de tomar decisões, nomeadamente a CML, Juntas de Freguesia e outras entidades*

¹⁶² Pelo menos a Rede Social de Lisboa não aparece listada nas entidades contactadas no âmbito do processo de Revitalização da Baixa-Chiado.

*oficiais, criar pontes, criar situações de diálogo, com quem nós possamos dar a conhecer quais é que são os nossos pontos de vista, de modo a eles poderem ser contemplados dentro de um plano de revitalização (...)*¹⁶³

Verifica-se por isso que existe uma atitude pró-activa por parte desta entidade, que segundo o seu presidente mantém o diálogo com o Vereador de Urbanismo, quer por questões práticas (o candeeiro que falta na rua, o exaustor do restaurante que deita fumo para as habitações, etc.), quer por questões teóricas sobre o futuro da Baixa. Este aspecto reflecte-se na sua concordância, na generalidade, com a proposta de revitalização, pois como afirma Campos Rosado *“Há um lado da parte da Direcção de espírito de colaboração com este plano. (...) Existe um lado de consenso dentro da AMBP de que esta revisão do plano de revitalização da Baixa Chiado tem um conjunto de vertentes muito positivas para que efectivamente a revitalização aconteça. No entanto temos também algumas reivindicações (...) para que a Baixa possa manter os moradores que tem e fundamentalmente trazer novos moradores para a Baixa.”*¹⁶⁴ As principais reivindicações estão ligadas à qualidade de vida, nomeadamente à diminuição da poluição atmosférica e sonora nesta área (sendo estas questões indissociáveis do trânsito), e ainda propõem a alteração de alguns regulamentos urbanísticos e o cumprimento de prazos, nos procedimentos camarários.

Entretanto, em 2007, a conjuntura política altera-se na CML e novo executivo assume funções. Segundo o Arq. Jorge Catarino, director da Direcção Municipal de Conservação e Reabilitação Urbana, o processo reinicia-se impulsionado pelo facto de que o Arq. Manuel Salgado, actual vereador do Urbanismo, *“(...) já tinha participado no Comissariado da Baixa. Já havia algumas ideias muito definidas para isso. Das primeiras questões que houve foi como é que a gente ia começar a intervir na Baixa, porque temos o PDM que nos limita imenso a nossa intervenção nos edifícios. E o PDM foi um bocado a causa desta estabilização e paragem no tempo da Baixa (...).”*¹⁶⁵ E acrescenta *“(...) e arrancou-se para a elaboração do plano, sendo que houve logo quatro iniciativas que se detectaram que estavam ali já na calha e se propôs a suspensão do plano para essas áreas.”*¹⁶⁶ Assim sendo, houve uma preocupação de não desperdiçar *algumas*

¹⁶³ Entrevista realizada a António Campos Rosado, no âmbito do projecto “Praça do Comércio – Percepção e Representação do Espaço: Presente e Futuro”, UAL, 2009.

¹⁶⁴ Entrevista realizada a António Campos Rosado, no âmbito do projecto “Praça do Comércio – Percepção e Representação do Espaço: Presente e Futuro”, UAL, 2009.

¹⁶⁵ Entrevista realizada em Outubro de 2008, no âmbito do projecto “Praça do Comércio – Percepção e Representação do Espaço: Presente e Futuro”, UAL, 2009.

¹⁶⁶ Idem.

ideias muito definidas (pelo Comissariado) e avançar para o instrumento previsto em sede de PDM há mais de catorze anos - o plano de pormenor.

Neste momento, esta Direcção elabora o plano de pormenor e estabelece a articulação do mesmo com a equipa da Frente Tejo responsável pela frente ribeirinha da Baixa Pombalina. Contudo, segundo o seu director, numa síntese quanto a esta intervenção na Baixa, o seu trabalho *“(...)tem muito mais a ver com as questões físicas muitas vezes, do que com as questões mais humanas por assim dizer, ou seja, a Direcção Municipal de Reabilitação Urbana lida essencialmente com a gestão do espaço público (...)”*.¹⁶⁷

Apesar de terem sido realizados estudos temáticos de caracterização da área, de modo a suportar a elaboração deste instrumento de planeamento, mais uma vez se constata que predomina uma visão sectorial, preocupada essencialmente com as questões do edificado, do construído. Este aspecto é evidenciado pelo Arq. Jorge Catarino, pois *“Este plano vai ser um plano um pouco diferente dos outros. (...) vai ser um plano que vai constar muito mais de um regulamento, com indicações muito específicas para os edifícios, depois há-de ter uma forte base a nível de espaço público e depois outra a nível de espaço público com a parte de transportes.”*¹⁶⁸

A 23 de Abril de 2008, foi deliberado pela CML a criação da Comissão Consultiva da Baixa (aprovada em Assembleia Municipal, a 27 de Maio de 2008), sendo esta composta por especialistas nas áreas da história, da reabilitação urbana, da geologia, do património e da estética urbana. Segundo o vereador do Urbanismo, Arq. Manuel Salgado, a Comissão tem como missão garantir o envolvimento da sociedade civil neste processo¹⁶⁹. Porém, não se conhece em detalhe a composição e o funcionamento desta Comissão, sendo por isso difícil aferir se de facto é representativa da sociedade civil.

Espera-se que as medidas previstas no futuro Plano de Pormenor venham a ter impacto na coesão sócio-territorial da área, pois ao permitir por exemplo, em algumas situações, a realização de obras como a introdução de elevadores, ou de instalações sanitárias, aumentará a qualidade de vida da população beneficiada, contribuindo em parte para a consolidação da coesão sócio-territorial. Todavia, esta não deixa de ser uma abordagem sectorial, não

¹⁶⁷ Entrevista realizada em Outubro de 2008, no âmbito do projecto “Praça do Comércio – Percepção e Representação do Espaço: Presente e Futuro”, UAL, 2009.

¹⁶⁸ Idem.

¹⁶⁹ Cf. Proposta 1385/2008, de 17 de Dezembro de 2008.

acolhendo as recomendações previstas na Revisão da Proposta de Revitalização, ao valorizar a promoção da participação pública no desenvolvimento do processo.

É verdade que, antes do início da elaboração do Plano de Pormenor, houve um período de participação pública preventiva, que decorreu entre 5 e 26 de Maio de 2008. Este foi publicitado pelo Aviso n.º 13036/2008, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 82, de 28 de Abril, ou seja, apenas uma semana antes do início do processo. Ora considerando que, desde 1994, se aguardava por este plano, poderiam ter sido um pouco mais dilatados os prazos para o envolvimento dos cidadãos nesta fase.

Para além dos pedidos de informações e da consulta dos Termos de Referência do Plano, mais uma vez a consulta pública adoptou o formato convencional das sugestões, ou seja, cada cidadão tinha o direito de manifestar a sua opinião, por escrito. Este método participativo tem a vantagem de permitir aferir a percepção dos cidadãos sobre a área, e perceber qual a sua sensibilidade para as problemáticas existentes, podendo dar pistas para o desenrolar dos trabalhos. Contudo, neste tipo de participação (e também nas reuniões com um parceiro apenas) sobressai o fenómeno NIMBY (acrónimo de *not in my back yard*), porque está ausente a abordagem integrada, a perspectiva holística necessária à compreensão de um sistema complexo e deste modo, cada actor expressa as suas preocupações centradas nos seus problemas específicos, sem se preocupar (a maior parte das vezes) com as consequências noutras áreas.

Assim, este método deveria integrar um processo mais amplo de participação pública, em que partindo da participação isolada, houvesse a possibilidade dos agentes ouvirem em conjunto as opiniões uns dos outros, e através do diálogo delinearem objectivos, estratégias e acções comuns. E este momento só foi promovido uma vez pela CML, no dia 26 de Maio de 2008 (último dia de consulta), numa sessão pública sobre o Plano de Pormenor. Apesar de resultar desta sessão um relatório¹⁷⁰ que integra o processo de elaboração do plano de pormenor, a singularidade do acto parece-nos insuficiente para assegurar a promoção do diálogo.

E de facto, esta necessidade de discutir o futuro da Baixa Pombalina emerge da sociedade civil, como o demonstram as iniciativas promovidas no Ateneu Comercial de Lisboa (em 10 de Março de 2008) e no Teatro São Luiz (em 11 de Novembro de 2008).

No primeiro caso, este evento foi organizado pelo movimento “Cidadãos por Lisboa”, que actualmente tem representação política nos órgãos camarários, através das vereadoras Helena

¹⁷⁰ Não nos foi possível ter acesso a este relatório.

Roseta e Manuela Júdice. O debate, inserido no ciclo “Queremos saber...”, teve como mote “O que vai mudar na Baixa Pombalina?” e contou com os seguintes oradores convidados:

- António Manuel, Presidente da Junta de Freguesia de S. Nicolau;
- Carlos Consiglieri, Presidente do Ateneu Comercial de Lisboa;
- Fernando Nunes da Silva, Professor Universitário, Instituto Superior Técnico;
- Filipe Lopes, Presidente da Associação Ofícios do Património e da Reabilitação Urbana (OPRURB);
- Margarida Pereira, Ex-Directora da Unidade de Projecto da Baixa-Chiado;
- Maria José Nogueira Pinto, Ex-Vereadora CML;
- Paulo Pais, Director do Departamento de Planeamento Urbano, CML; e
- Vasco Mello, Presidente da União das Associações de Comércio de Serviços.

Cada convidado teve a oportunidade de expor a sua posição sobre as propostas existentes à época, que, apesar de ainda não estarem aprovadas, já tinham alguma exposição pública (revisão da proposta de revitalização, suspensão do PDM, criação de medidas preventivas, e criação da ACRRU). As principais críticas visaram a revisão da proposta, sendo esta considerada pouca ambiciosa por intervenientes como Filipe Lopes e Fernando Nunes da Silva, pois afirmava uma posição de planeamento tradicional ao remeter tudo para Plano de Pormenor.¹⁷¹ Também estiveram presentes centenas de cidadãos¹⁷², que tiveram a possibilidade de ouvir o painel de convidados, e depois no final colocar algumas questões que, tendo em conta o adiantado das horas, já não foram muitas.

Esta iniciativa, muito embora não integrasse representantes de algumas áreas como o ambiente ou acção social, constituiu um primeiro passo na abertura do processo à população em geral. Porém, embora fosse premente a continuidade da iniciativa, dada a adesão manifestada pelos cidadãos, só ocorreu a já referida sessão pública sobre o plano de pormenor, apesar de, tal como expressámos inicialmente, a Revisão da Proposta de Revitalização sugerir a realização de encontros periódicos de discussão.

A segunda iniciativa, organizada pelo grupo de cidadãos “Um dia por Lisboa”, sobre o mote “Fazer e Não Fazer – a Baixa e o Chiado”, adoptou um formato diferente daquela descrita anteriormente. Foram convidados alguns peritos e responsáveis pelo processo de reabilitação, para reflectirem sobre a Baixa-Chiado:

¹⁷¹ In LUSA “Uma sala cheia de cidadãos quis perceber o que vai mudar na Baixa Pombalina”, por Susana Oliveira, 11.03.2008.

¹⁷² As duas salas e cadeiras disponíveis para o evento foram manifestamente insuficientes, tendo em conta a adesão da população, que chegou a ocupar as escadas do edifício.

- Elisio Sumavielle (IGESPAR) – sobre a reabilitação da Baixa;
- João Biencard Cruz (Frente Tejo) – sobre o Terreiro do Paço e a articulação com a zona ribeirinha;
- António Costa e Manuel Salgado (CML) – sobre os planos e expectativas da CML;
- António Manuel (presidente da Junta de Freguesia de S. Nicolau) – sobre as expectativas dos moradores; e
- Luís Patrão (Turismo de Portugal) – sobre o papel da Baixa para o turismo de Lisboa.

A estes oradores foi-lhes atribuído cerca de dez minutos para se pronunciarem sobre o seu tema, seguindo-se um pequeno debate, no qual o público podia participar. Os convidados teriam que, de algum modo, contribuir para a discussão de três grupos de questões:

1. *“Que papel queremos para a Baixa-Chiado, qual a mistura ideal de moradores, turistas, comércio, hotelaria, serviços e animação? E para o Terreiro do Paço em particular?”*
2. *Que concessões estamos dispostos a fazer para concretizar essa visão? (demolição de edifícios, fecho de ruas ao trânsito, alterações de uso)*
3. *Aquilo que se deve fazer e o que não se deve deixar fazer na Baixa?”*¹⁷³

Após este painel introdutório houve debate entre a audiência e os convidados, sendo seguido de outros quatro painéis dedicados às seguintes temáticas:

- Passear e Comprar;
- Trabalhar e Habitar;
- Imaginar e Projectar;
- Governar e Planear.

De igual modo era fomentada a participação dos cidadãos através da instalação de uns painéis, onde era possível escrever sobre o que fazer e não fazer na Baixa, nestas temáticas. São inúmeros os contributos dos cidadãos com potencial para serem considerados na reabilitação urbana da Baixa. Todavia não sabemos se os mesmos foram ou não direccionados para os respectivos serviços da CML, apesar de o presidente da edilidade e o vereador do urbanismo estarem presentes.

Além destas duas iniciativas, não se teve conhecimento de mais nenhuma que congregasse cidadãos para discutir de modo aberto e participado sobre a Baixa Pombalina, muito embora tal como se referiu anteriormente, estivesse previsto na Revisão de Proposta da Revitalização, e fosse considerada um aspecto fundamental para o sucesso da mesma.

¹⁷³ EGEAC – Teatro São Luiz (www.teatrosauliz.egeac.pt, consultado em Março de 2009).

No caso da Frente Ribeirinha da Baixa Pombalina, em Junho de 2009, realizou-se uma sessão pública de apresentação do projecto para a requalificação do Terreiro do Paço, que suscitou alguma polémica, dando origem a uma petição online a pedir uma discussão pública sobre o futuro da Praça do Comércio. Porém tal pretensão não foi bem recebida pela Frente Tejo, pois segundo a sua porta-voz, Maria João Rocha, *"Pela lei não somos obrigados a fazê-lo, uma vez que se trata de um projecto e não de um plano. Mesmo assim, abrimos um processo de participação pública nesta fase inicial do projecto, que é a do estudo prévio."*¹⁷⁴ De acordo com esta responsável, este processo iniciou-se a 8 de Maio de 2009, quando foi apresentado o estudo prévio, mas desconhece-se se as subsequentes alterações¹⁷⁵ ao projecto inicial foram uma consequência deste processo.

A 26 de Maio de 2009, a secção Sul da Ordem dos Arquitectos, em colaboração com a Frente Tejo, promoveu, em Lisboa, um colóquio sobre a intervenção no espaço público do Terreiro do Paço/Praça do Comércio, sendo este evento publicitado como sessão de esclarecimento público. Contudo este foi dirigido essencialmente a pessoas com formação na área da arquitectura, em que *"O responsável conceptual pelo Estudo Prévio, o Arq. Luís Bruno Soares e o Presidente da Frente Tejo, S.A. apresentaram aos seus pares a fundamentação da proposta para uma das mais emblemáticas áreas de Lisboa"*¹⁷⁶.

No entanto as críticas à ausência de debate continuaram, sendo estas refutadas por João Biencard Cruz (presidente da Frente Tejo), que afirmou *"Consideramos estar a cumprir os princípios da participação e da transparência."*¹⁷⁷

Aliás, as acções que a Frente Tejo considera como participação pública, são:

- *"Conferência de Imprensa (8 de Maio [de 2009]) após a apresentação do Estudo Prévio na Câmara Municipal.*
- *Colocação online do site da Frente Tejo www.frentetejo.pt, onde os cidadãos podem sugerir temas para debate ou manifestar a sua preferência através do voto.*
- *Debate público em parceria com a Secção Regional Sul da Ordem dos Arquitectos, com a presença do Arq. Bruno Soares [26 de Maio de 2009].*

¹⁷⁴ in Jornal Público, "Terreiro do Paço «desvirtua conceito de praça barroca»", por Ana Henriques, 05.06.2009.

¹⁷⁵ Desapareceu o corredor em pedra que ligava o arco da Rua Augusta ao Cais das Colunas. Os losangos da placa central foram esbatidos, sendo substituído por um círculo, a base para a estátua de D. José. O Cais das Colunas não será transformado numa plataforma circular.

¹⁷⁶ Frente Tejo, (www.frentetejo.pt, consultado em Julho de 2009).

¹⁷⁷ in Jornal Público, "Autor do projecto para o Terreiro do Paço acolheu grande parte das críticas, mas mantém alguns aspectos polémicos" por Inês Boaventura, 25.06.2009.

- *Sessão de participação pública de dia 27 de Junho [2009].*¹⁷⁸

Em Julho de 2009, realizou-se também uma sessão pública de apresentação do estudo prévio para a Requalificação da Ribeira das Naus. Esta sessão pública vem na continuidade do modelo de “participação” adoptado pela Frente Tejo, que quanto a nós se assemelha mais a acções de divulgação das propostas e esclarecimento de dúvidas quanto às mesmas, tal como o atesta o facto da conferência de imprensa ser considerada um momento de participação pública.

Porventura, a medida mais inovadora é a possibilidade de, no sítio da internet da Frente Tejo (na designada “Área de Debate”), escolher e propor online os temas das sessões temáticas de apresentação dos projectos.

¹⁷⁸ Frente Tejo (www.frentetejo.pt, consultado em Agosto de 2009).

III Proposta de modelo de intervenção integrada

III.1. Os princípios e as características

Em 2001, o “Livro Branco sobre a Governança Europeia”¹⁷⁹ coloca em evidência “(...) a necessidade de proceder a um afastamento de uma lógica de execução de políticas em grande parte sectorial e de passar a uma política mais coerente no âmbito da coesão territorial. O impacto territorial das políticas da UE em domínios como os transportes, a energia ou o ambiente deviam ser vistos e tratados como um todo coerente. Do mesmo modo, as decisões tomadas aos níveis regional e local deviam ser coerentes com os princípios nacionais e europeus relativos a um desenvolvimento territorial sustentável e equilibrado no interior da União.” Ou seja, não só deve ser estimulada a articulação horizontal entre políticas sectoriais, mas também deve haver coerência entre os diferentes níveis espaciais (europeu, nacional, regional, local). Nesta medida estabelece cinco princípios de uma boa governança¹⁸⁰:

- *Abertura* – as instituições devem ter estratégias de comunicação das suas decisões mais transparentes;
- *Participação* – os cidadãos devem estar mais envolvidos na elaboração e aplicação das políticas;
- *Responsabilização* – cada interveniente num processo decisório deve ter o seu papel claramente atribuído, para que de igual modo possa ser responsabilizado pelas suas acções;
- *Eficácia* – o princípio da subsidiariedade deve ser respeitado, bem como o factor tempo;
- *Coerência* – embora diversas, as políticas sectoriais devem ser coerentes entre si, e não se contradizerem.

Apesar de apresentados no quadro da União Europeia parece-nos válido que estes princípios interdependentes possam ser aplicados a outros níveis de governação (administração central, regional e local).

Neste contexto e considerando o que foi exposto nos capítulos anteriores parece-nos que o processo de reabilitação urbana da Baixa Pombalina deveria seguir outro modelo de intervenção. Um modelo que assegurasse o respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos

¹⁷⁹ Comunicação da Comissão, de 25 de Julho de 2001, «Governança Europeia - Um Livro Branco» [COM(2001) 428 final - Jornal Oficial C 287 de 12.10.2001].

¹⁸⁰ Aqui adopta-se o vocábulo governança, em vez de governância utilizado anteriormente, porque este é o vocábulo utilizado oficialmente na tradução do documento supra-mencionado.

e que permitisse desenvolver as já referidas dimensões constituintes da coesão social (pertença, inclusão, participação, reconhecimento, e legitimidade). Um modelo que visasse a redução das disparidades, e desigualdades sociais e territoriais através do reforço das relações sociais, e do capital social de uma sociedade. Um modelo que respeite a identidade e diversidade territorial. Um modelo que, tendo por base as responsabilidades partilhadas, permitisse definir valores comuns à comunidade. Em suma, um modelo que de facto se apoiasse numa abordagem integrada, e que promovesse o envolvimento da sociedade civil, através da participação pública, e que pudesse assim assegurar efectivamente a integração do princípio da coesão sócio-territorial.

E como seria esse modelo? Propomos um modelo que numa atitude pró-activa se baseie no *conhecimento-come-emancipação*, ou seja, que ouse convocar o diálogo entre diferentes sectores e que desse diálogo extraia os objectivos comuns, as estratégias e as acções concertadas. Um modelo que fomentando a ligação e a cooperação entre os cidadãos, promova o desenvolvimento harmonioso do território, o equilíbrio social e a solidariedade.

Este é um processo que se constrói gradualmente, numa perspectiva de longo prazo, e que deve respeitar os princípios supra-citados, algo que não aconteceu até agora no processo de reabilitação urbana da Baixa Pombalina.

Na verdade, a CML não mostrou grande abertura desde o início do processo. Houve a decisão de criar um comissariado, que muito embora fosse composto por figuras de referência nos seus campos de especialidade, apresentam respostas para a Baixa que representam a sua visão de cidade. E dizemos respostas, porque a participação pública esteve pouco presente no processo, assumido quase sempre a forma de apresentação pública. Ora, tal traduz-se apenas na comunicação do trabalho feito, não havendo margem para alterar as estratégias de fundo ou acrescentar novas. A sociedade civil não foi chamada a participar na construção do processo de reabilitação urbana, mas sim a assistir à comunicação das propostas¹⁸¹, em formato quase definitivo. Assim sendo, a responsabilização dos actores públicos e agentes privados será difícil, quando estes não participam na definição do papel que lhes foi atribuído, ficando por isso a eficácia do processo comprometida. Não havendo diálogo mesmo a nível intra-institucional, a coerência entre as diferentes dimensões do processo de reabilitação urbana dificilmente é assegurada, como se verificou pela incipiente integração do princípio da coesão sócio-territorial.

¹⁸¹ Não está em causa a qualidade e a validade técnica das propostas apresentadas. Contudo, considerando o âmbito do nosso trabalho, questionamos o processo.

De modo a aplicar os princípios de boa governança, e na prossecução do desenvolvimento sustentável, deve ser privilegiada uma abordagem sinérgica e dinâmica. Significa isto que, dada a *complexidade do real* o processo de reabilitação urbana deve recusar a simplificação e a perspectiva sectorial e procurar abarcar a sua multi-dimensionalidade e imprevisibilidade através de uma visão transdisciplinar, baseada no diálogo. Perante um problema, só do confronto de ideias (interesses) podem emergir consensos que permitam a definição de objectivos, estratégias, e acções, que viabilizem projectos.

Para que tal seja possível, propomos que o processo possua as seguintes características:

- **Lógico**, na medida em que deve ser enquadrado por princípios e ser concordante com objectivos, que emanem das políticas nacionais e regionais. E de igual modo deve procurar colmatar as principais necessidades da área objecto de intervenção. Ora essas necessidades não podem ser unilateralmente definidas.
- **Flexível**, visto que falamos de um sistema complexo e dinâmico (onde se desenvolvem processos estocásticos), deve haver capacidade de adaptação às mudanças. Mas também devido às distâncias temporais que existem por vezes entre diferentes instrumentos de planeamento (e que por isso se reportam a realidades distintas).
- **Expressivo**, isto é, deve procurar ter o máximo impacto possível no desenvolvimento, quer este seja directo (conforme os objectivos delineados) ou indirecto (não previsto).
- **Pragmático**, ou seja, deve adequar-se às capacidades e aos recursos existentes. Contudo, nada impede que se invista na maximização dos mesmos, através de parcerias, partenariados, capacitação (etc.).
- **Integrado**, na medida em que deve aproveitar as sinergias decorrentes da colaboração estreita entre domínios de trabalho distintos, mas também das relações criadas entre actores públicos e agentes privados.

III.2. Uma proposta de modelo de intervenção integrada

Considerando o que foi exposto anteriormente, não faria sentido propor um modelo que se centrasse em exclusivo na coesão sócio-territorial. Uma abordagem integrada pressupõe a valorização deste princípio, bem como a conservação do património, a reabilitação do edificado, a dinamização económica e cultural, e sustentabilidade ambiental. Assim, tendo por base uma perspectiva holística, propomos um modelo de intervenção que se desenvolva ao longo das seguintes fases:

- **Identificação**

Diagnostica as principais mais-valias e problemas da área em causa (recorrendo a metodologias específicas, como por exemplo a análise SWOT, que identifica numa perspectiva endógena os pontos fortes e fracos, e numa perspectiva exógena as oportunidades e as ameaças ao desenvolvimento do processo).

Esta fase, além de estudos deve contemplar a ampla participação da sociedade civil, visto que esta matriz será a base de edificação do processo. A ausência de participação pública nesta fase poderá traduzir-se na não resolução de problemas, uma vez que certas situações problemáticas apenas são percepcionadas pelas pessoas que frequentam regularmente e vivenciam determinado território.

- **Formulação**

Em seguida, devem ser delineados possíveis caminhos (cenários) de desenvolvimento da área, para que seja definido um quadro de referência flexível, onde sejam equacionados as possíveis evoluções daquele espaço, considerando não só o contexto territorial, económico, social, cultural, da área em si, mas também as condicionantes externas (macro-economia, demografia, energia, ambiente, etc.). Cada cenário deve ter associado uma análise crítica das possíveis consequências positivas e negativas para o desenvolvimento. O método dos cenários ajuda a estabelecer uma visão para o território em causa (que deve ser coerente), sendo que a participação pública é essencial neste momento.

- **Discussão e decisão**

Nesta fase é necessário estabelecer objectivos que, seguindo a visão adoptada, respeitem as diferentes dimensões da sustentabilidade (onde naturalmente a coesão sócio-territorial se inclui), bem como definir estratégias para alcançar estes objectivos. Em seguida, importa decidir um programa de acções necessárias à concretização das estratégias e atribuir diferentes graus de prioridade às acções.

Este é um trabalho de equipa, em sentido lato, isto é, compete aos actores públicos e agentes privados discutir e decidir sobre estas matérias. E esta será porventura a fase onde poderão emergir mais conflitos decorrentes das diferentes posições e defesa de interesses. Contudo, é nesta fase que surgirão os compromissos (com perdas e ganhos repartidos) que permitirão viabilizar a execução e a implementação dos projectos, na medida em que uma solução imposta unilateralmente não granjeia o mesmo grau de aceitação que uma solução fruto da discussão entre os promotores da iniciativa e os seus directos destinatários.

- Afectação de recursos

A concretização da fase anterior depende essencialmente dos recursos humanos e financeiros disponíveis. Mas tal como já foi referido, estes devem ser maximizados, através de troca de valências (aprendizagem mútua), parcerias público-privadas (partenariado), e capacitação da população. Este aspecto é fundamental numa época de escassez de recursos e uma má gestão pode atrasar ou comprometer todo o processo.

Sugere-se aqui a aplicação da política dos 3 R's, isto é, reduzir, reutilizar e reciclar. Por vezes, a concretização de algumas medidas implica somente organizar e adaptar o existente (instituições, estudos, edifícios, pessoas, etc.)¹⁸². Por outro lado, também urge construir pontes, em que respeitando os princípios democráticos se criem relações simbióticas entre os diferentes intervenientes (sistema de trocas). Outro aspecto muitas vezes negligenciado é o capital social inerente à massa humana que beneficiará mais directamente com o processo, devendo incentivar-se projectos emergentes da própria comunidade.

- Execução

¹⁸² Apesar de parecer evidente esta assunção, em Portugal não é raro uma mesma instituição ter duas equipas a desenvolver projectos semelhantes sem conhecimento uma da outra. Ou então não haver partilha de informação mesmo a nível intra-institucional. Ou ainda, quando ocorrem mudanças políticas, ignorarem-se estudos anteriores apenas porque não foram da iniciativa do novo executivo.

Nesta fase devem ser elaborados os instrumentos de implementação (planos, projectos, sistemas de apoio à decisão, etc.), sendo que consoante o caso, a sua execução estará condicionada pelo quadro normativo em vigor. Estes deverão reflectir o contributo da sociedade civil neste processo. Nesta fase são também definidos com maior precisão os orçamentos e os prazos de execução dos projectos.

- **Implementação**

Após a execução, segue-se a implementação no terreno das acções e dos projectos. Novamente é necessária a cooperação entre actores públicos e agentes privados, mas considerando a concertação de interesses que ocorreu em fases anteriores, não haverá tantos percalços, uma vez que foi acordado o caminho a percorrer, havendo por isso a responsabilização dos intervenientes.

A participação pública nesta fase permite ter um *feedback* sobre o decorrer dos trabalhos e, caso necessário, permite realizar ajustes.

- **Divulgação**

A divulgação das diferentes fases do processo e de toda a informação deve ser uma constante, ou seja, sendo este um processo que diz respeito a todos os cidadãos e com reflexo nos seus direitos, na sua vida, deve haver abertura e transparência desde o início para tomar conhecimento do que se está a passar, de modo a promover o envolvimento da população. A estratégia de comunicação adoptada não pode passar, como ainda acontece com muita frequência pelo simples anúncio em edital, tem de seguir vias que vão mais ao encontro do cidadão, procurando outros canais.

- **Avaliação**

A avaliação deve ser feita durante todas as fases do processo, quer através de equipas externas, quer através do contributo directo da população.

As equipas externas devem monitorizar a execução financeira e temporal, os resultados alcançados (através de um sistema de indicadores que possibilite, também, aferir o grau de coesão sócio-territorial), bem como a sua correspondência com os objectivos definidos, apresentando relatórios periódicos, que deverão ser divulgados.

Por outro lado, a avaliação pela população deverá ser colhida por meio de inquéritos de opinião ou por processos participativos interactivos.

- Participação

Apesar de aqui aparecer elencada em último, a participação pública está presente (tal como a divulgação e a avaliação) em todas as fases. Considera-se esta a verdadeira força motriz do processo, que permite a sua progressão sustentada, e cujo contributo é fulcral para fazer a integração do princípio da coesão sócio-territorial no processo de reabilitação urbana.

O envolvimento dos cidadãos pode ser feito recorrendo a diferentes métodos, sendo de privilegiar os interactivos, ou seja, aqueles que facilitem o diálogo e o conhecimento entre os intervenientes. A criação de relações sociais entre os participantes no processo permite por vezes resolver mais facilmente possíveis dificuldades.

A figura III.2.1 sintetiza em esquema o que acabamos de expor. Apesar da participação pública, a par da avaliação e da divulgação serem transversais ao processo, encontram-se assinaladas com uma seta verde as fases onde a participação pública é fundamental. Em amarelo encontram-se as fases onde a criação de parcerias público-privadas são consideradas mais relevantes.

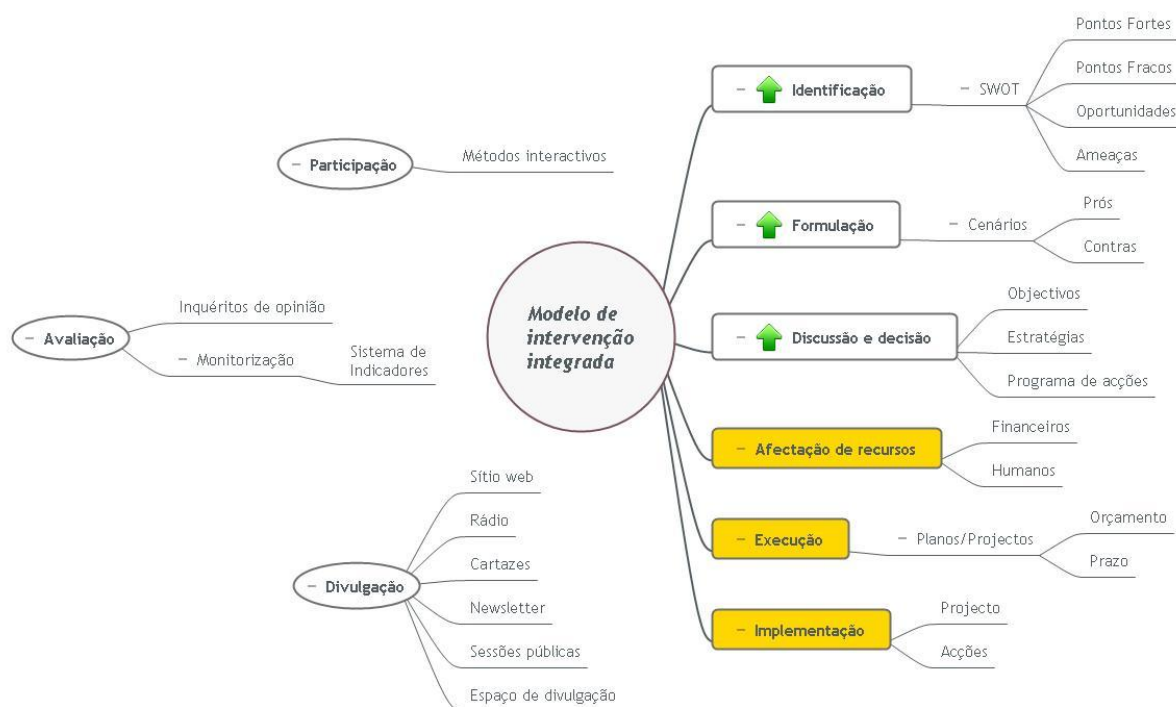


Figura III.2.1 – Proposta de modelo de intervenção integrada

E a quem compete realizar estas tarefas? A coordenação do processo e a gestão dos recursos competirá à administração local. Primeiro, porque deve ser assegurado o respeito pelo princípio da subsidiariedade. E segundo, porque faz parte das suas responsabilidades zelar quer pelo interesse dos cidadãos (inclusive daqueles que por vicissitudes diversas não têm possibilidade de se envolver neste processo) quer pela coisa pública.

III.3. Aplicação do modelo ao caso da Baixa Pombalina

E como se concretizaria este modelo no caso da Baixa Pombalina?

A coordenação do processo seria realizada no seio da CML, através da criação de uma equipa interna, recorrendo a técnicos com diferentes formações académicas e especialidades, de modo a haver multidisciplinaridade. Considerando a importância da Baixa Pombalina, a equipa coordenadora poderia recorrer ao apoio de um conselho de sábios (porventura a Comissão Consultiva da Baixa), onde a par da componente patrimonial e biofísica, estivessem também representadas a componente social, económica, cultural e ambiental. A equipa de coordenação poderia ficar associada à Unidade de Projecto Baixa-Chiado, e assumir a forma de um Gabinete Técnico.

A **Identificação** das problemáticas associadas à Baixa Pombalina poderia passar por sessões temáticas de debate de ideias, abertas a todos os cidadãos. A sua frequência deveria ser regular (semanal ou quinzenal), e em horário pós-laboral ou ao fim-de-semana. Considerando que propomos que a coordenação do processo seja da responsabilidade da CML, cada sessão temática deveria ser organizada pelos diferentes departamentos desta entidade, incidindo sobre áreas como a conservação do edificado; ambiente urbano; coesão sócio-territorial; economia local; mobilidade e acessibilidades; espaço público; programação cultural, etc. De cada sessão deveriam ser extraídas conclusões, que registem as ideias debatidas.

A estrutura das sessões poderia dividir-se em três partes, sendo a primeira expositiva (com a presença de um painel de especialistas, com o intuito de informar sobre as matérias em causa), a segunda seria dedicada ao esclarecimento de dúvidas relativas aos factos apresentados, e a última seria um *workshop* de interacção entre os participantes. Nesta parte seria necessário recorrer a facilitadores que promovessem o trabalho em equipa entre os diferentes intervenientes, para que entre si decidissem quais as principais problemáticas associadas ao tema em causa. A estrutura seria semelhante em todas as sessões, sendo que a última seria reservada para a construção da matriz SWOT. Esta matriz não seria um simples somatório das conclusões anteriores, visto que deveriam emergir, nesta sessão, as interacções entre diferentes áreas temáticas, sendo necessário proceder a reajustes. De modo a que sejam evitadas situações de impasse, novamente se recomenda a mediação através de facilitadores, para que se obtenha um resultado construtivo.

A **Formulação** dos cenários deveria ser realizada por uma equipa mais restrita de actores públicos e agentes privados considerados relevantes para a dinâmica local, como por exemplo, representantes da Rede Social, do IGESPAR, do IHRU, da Associação de Comerciantes da Baixa-Chiado, de outros departamentos da CML, etc. Este trabalho, mediado por facilitadores, deveria permitir construir de raiz uma visão para a Baixa Pombalina. Contudo, numa atitude de transparência, esta acção deveria ser aberta ao público, que poderia assistir.

A **Discussão e decisão** seriam realizadas em diferentes etapas. Numa primeira, o debate seria alargado a todos os cidadãos interessados em definir os objectivos e as estratégias para concretizar a visão. Seriam sobretudo diálogos deliberativos, que se desenrolariam em duas ou três sessões, sob a mediação de facilitadores. As decisões seriam tomadas por maioria, após votação. Essa votação processar-se-ia online (no sítio da CML) ou no espaço de divulgação (de que falaremos mais adiante).

Numa segunda etapa, seria definido o programa de acções pela equipa mais restrita de actores públicos e agentes privados, uma vez que possuem conhecimento mais aprofundado das possibilidades técnicas. Este programa de acções seria também submetido à aprovação da população, que votaria online (no sítio da CML) ou no espaço de divulgação (de que falaremos mais adiante), sendo posteriormente submetido à apreciação da Assembleia Municipal.

A **Afectação de recursos** seria da competência da equipa de coordenação. Para além do orçamento (e dos recursos humanos) da CML, o financiamento poderia ser obtido através de programas europeus como a iniciativa JESSICA (as Parcerias para a Regeneração Urbana previstas na Política de Cidades POLIS XXI), de programas nacionais como o Fundo de Salvaguarda do Património Cultural¹⁸³ (destinado a financiar medidas de protecção e de valorização de património classificado ou em vias de classificação), ou de outros fundos como o Fundo Social Europeu (programa EQUAL), para investir nas acções relacionadas com criação de emprego e dinamização da economia local.

¹⁸³Segundo o Decreto-Lei n.º 138/2009, de 15 de Julho, que institui o Fundo de Salvaguarda do Património Cultural, este destina-se a:

- “a) Acudir a situações de emergência ou de calamidade pública em relação a bens culturais classificados, ou em vias de classificação, como de interesse nacional ou de interesse público;
- b) Financiar operações de reabilitação, conservação e restauro de imóveis classificados no âmbito do Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado;
- c) Financiar a aquisição de bens culturais classificados, ou em vias de classificação, designadamente, através do exercício do direito de preferência pelo Estado ou de expropriação;
- d) Prestar apoio financeiro a obras ou intervenções ordenadas pela Administração Pública em relação a bens culturais classificados, ou em vias de classificação, como de interesse nacional ou de interesse público.”

Nesta matéria é essencial o estabelecimento de parcerias com os actores locais. E por vezes, alguns projectos na área da acção social, quando promovidos por comunidades locais ou ONG precisam, mais do que apoio financeiro, de apoio logístico, de apoio técnico, ou de divulgação, ou seja, suporte em áreas que não representam uma despesa elevada para a CML, mas cujo impacte na concretização e no sucesso dos projectos poderá ser elevado. A título de exemplo, refere-se de novo a ambição da Comunidade Vida e Paz de ter o seu “Espaço Aberto ao Diálogo”, na Baixa, para que próximo dos seus utentes, lhes possa prestar um melhor serviço. De modo a efectivar as responsabilidades partilhadas, parte da afectação do orçamento poderia ser decidida pela comunidade (tal como já aconteceu este ano com o orçamento participativo).

A **Execução** de projectos de reabilitação do espaço público e do edificado seria realizada pela Unidade de Projecto da Baixa-Chiado, cuja missão é preservar e valorizar o património histórico e arquitectónico. Os restantes projectos e intervenções poderiam seguir diferentes modelos, consoante a sua natureza. Por exemplo, estes poderiam ser da autoria de outros departamentos da CML (como o Plano da Cidade para a População Sem-abrigo), mas sempre em articulação com a equipa responsável pela coordenação do processo. Outros projectos poderiam emanar de ONG, ou de grupos de cidadãos. Aliás, seria de todo fundamental para a integração do princípio da coesão sócio-territorial no processo de reabilitação urbana da Baixa, que houvesse abertura institucional para iniciativas de quem vive e trabalha nesta área¹⁸⁴. Seria deste modo que o envolvimento da comunidade se concretizaria, de maneira mais efectiva e seria possível criar laços e redes de solidariedade, que facilitassem a consolidação deste princípio.

A **Implementação** das acções dependeria dos partenariados criados e da sua natureza. Significa isto que, em caso de execução de obras, esta seria, em princípio, da responsabilidade de empresas privadas, mas projectos de índole social (como acompanhamento de população idosa a centros de saúde, ocupação de tempos livres para crianças, leitura para idosos, prestação de cuidados médicos à população sem-abrigo, cursos livres de português para população imigrante, etc.) seriam implementados por grupos de cidadãos ou ONG, ou até mesmo por empresas, numa política de responsabilidade social. Pretende-se por isso estimular a cidadania activa, e apoiar as iniciativas e acções da comunidade que visem o bem comum. Mas, se na verdade alguns destes projectos já existem, porque seria necessário a sua coordenação por uma equipa da CML, no âmbito do processo de reabilitação urbana? Esta

¹⁸⁴ A título de exemplo refere-se o colectivo cultural “Bacalhoeiro”, na rua dos Bacalhoiros, e a cooperativa cultural “Crew Hassan”, na rua das Portas de Santo Antão, cuja acção dinamiza estas áreas da Baixa.

teria como missão promover sinergias entre projectos, identificar os territórios menos apoiados e, numa perspectiva de complementaridade, proceder à maximização de recursos.

A **Divulgação** deveria ser constante ao longo do processo e deveria ter como objectivo consciencializar a população para as diferentes fases do processo. Assim sendo, deveriam ser programados alguns eventos em momentos chave, que sintetizassem o progresso dos trabalhos, e divulgassem os resultados alcançados até então.

Além disto, propomos a reformulação do actual “Fórum do Cidadão” (que se encontra apenas afecto ao Orçamento Participativo), e numa secção do mesmo criar o “Fórum Baixa Pombalina”, ou seja, uma plataforma de disponibilização de informação sobre o processo. Numa atitude de transparência e abertura governativa deveria ser congregada (de modo estruturado e lógico) e disponibilizada a informação que muitas vezes se encontra dispersa por diferentes sítios da internet (por exemplo todas as iniciativas públicas), e aquela que é de muito difícil acesso para o cidadão comum (como por exemplo, a composição da Comissão Consultiva da Baixa), mas que ainda assim tem o direito de aceder.

Mas como ainda nem todas as pessoas têm acesso à internet, deveria ser criado um espaço específico (num lugar central e acessível de transportes públicos na Baixa), para atendimento dos cidadãos e onde estivesse disponível informação (porventura um quiosque ou um eléctrico adaptado). Neste espaço, além de brochuras de divulgação, deveria ser possível aceder a sumários de relatórios técnicos, consultar as propostas com acompanhamento especializado para esclarecimento de dúvidas, e obter informação sobre as várias vertentes do processo (por exemplo, saber quais as iniciativas da comunidade que podiam receber apoio financeiro ou técnico, ou os inquilinos saberem quais as medidas previstas no regulamento do plano de pormenor para o seu edifício, etc.).

A **Avaliação** também tem de ser transversal a todo o processo, e articular-se com a divulgação. Assim sendo, o processo deveria ser avaliado regularmente, quer através de uma equipa externa à coordenação e à CML (por exemplo uma universidade) para assegurar a isenção do mesmo, quer recorrendo à já sugerida plataforma do Fórum Baixa Pombalina, onde através de inquéritos online os cidadãos poderiam indicar o seu grau de satisfação com o desenrolar dos trabalhos e fazer comentários, e também propor melhorias. O já referido espaço de divulgação (a ser criado), também poderia receber contributos dos cidadãos, quer com comentários sobre o processo, quer através do preenchimento de inquéritos. Cada projecto (independentemente da sua dimensão) deveria ter associado um relatório de avaliação, que deveria ser tornado público (online e no espaço de divulgação) onde fossem evidenciados os resultados obtidos,

mas também atribuídas as responsabilidades nas falhas e nos sucessos, do mesmo. A monitorização poderia ser feita através de um sistema de indicadores compostos.

Pelo que foi exposto anteriormente, a **Participação pública** estaria presente, com maior ou menor intensidade, em todo o processo, através das sessões temáticas, da estruturação da matriz SWOT, da definição de cenários, da construção de uma visão comum, da elaboração de objectivos, estratégias e acções, no espaço de divulgação, ou do Fórum Baixa Pombalina, que poderia funcionar como espaço de discussão de ideias, e receber propostas, comentários.

Este parece ser um processo longo, mas a sustentabilidade não é um projecto de curto prazo.

IV Considerações finais

No século XVIII, a reconstrução urbana da parte baixa da cidade de Lisboa constituiu um momento de vanguarda de intervenção no território urbano. A Baixa Pombalina inovou pelas práticas construtivas anti-sísmicas e anti-incêndio, pela utilização de métodos de pré-fabricação, pela introdução de infra-estruturas de saneamento, pela preservação de memórias e símbolos e, apesar de tudo, por obedecer a um plano flexível e adaptável. O contexto de emergência, e o modelo governativo da época (Absolutismo), personificado pelo Marquês do Pombal, fez com que o processo decisório sobre o futuro da Baixa ficasse nas mãos de um grupo muito restrito de indivíduos.

Mais de dois séculos e meio depois, e num contexto histórico distinto, a Baixa Pombalina precisa e aguarda, desta feita, um processo de reabilitação urbana, que siga um modelo interventivo conforme os princípios da sustentabilidade, e que se adequue a novas lógicas democráticas.

Actualmente, a coesão sócio-territorial e a reabilitação urbana são consideradas prioridades nas políticas europeias e nacionais. E numa visão abrangente, estes conceitos reforçam-se mutuamente, na medida em que a coesão sócio-territorial é um dos pilares da reabilitação urbana e, de igual modo, a reabilitação urbana contribui para a consolidação deste princípio.

Ao longo da presente dissertação procurámos saber de que modo se articula esta relação simbiótica. Na prossecução desse objectivo, contextualizámos os conceitos (através da evolução dos mesmos), e definimo-los. Verificámos que no caso da coesão sócio-territorial ainda existe muita discussão sobre o mesmo, visto que emergiu recentemente para a agenda política, mas que, na sua essência, diz respeito à construção de equilíbrios sociais e territoriais, respeitando a diversidade e a identidade. No caso da reabilitação urbana constatámos que esta deve ser entendida numa perspectiva holística, em que seja privilegiada uma abordagem integrada, que reflecta a complexidade do real (por oposição à abordagem sectorial, que incide sobretudo sobre o edificado), e que por isso mesmo, integre as preocupações inerentes ao desenvolvimento da coesão sócio-territorial.

Mas, relembando as questões de partida, como é que, na prática, se operacionaliza a articulação entre estes conceitos? Ora considerando que a coesão sócio-territorial depende dos laços da comunidade, dos valores partilhados, do sentimento de pertença, e da capacidade de trabalhar em conjunto, ou seja, do seu poder de construir algo em comum, esta consubstancia-se num processo de reabilitação urbana através da participação pública e da cooperação. Deste modo é possível estabelecer estratégias, objectivos e acções comuns à comunidade, que permitam combater as desigualdades sociais e territoriais.

Nesta medida, verificámos que as respostas (em sentido lato) devem emanar da sociedade, sendo que o Estado, devido à sua capacidade política e financeira, está melhor posicionado para garantir a defesa dos direitos dos cidadãos. Assim sendo, destacam-se duas abordagens à integração do princípio da coesão sócio-territorial num processo de reabilitação urbana. Por um lado, a abordagem paliativa que, baseando-se no conhecimento-como-regulação, privilegia a criação de normas, regulamentos, que visem colmatar lacunas, resolver problemas, compensar perdas. Adoptam-se, por isso, estratégias reactivas em que o Estado assume o papel de regulador de desvios. Por outro lado, a abordagem pró-activa, baseando-se no conhecimento-como-emancipação, procura prevenir conflitos e definir estratégias comuns, através da mobilização dos actores públicos e agentes privados. Assim, o Estado assume um papel de moderador de interesses, de promotor de diálogos, sendo que lhe compete zelar pelo bem comum. Ora, considerando o que foi exposto anteriormente, parece-nos esta a abordagem mais adequada à integração do princípio da coesão sócio-territorial no processo de reabilitação urbana. Cada vez mais esta abordagem tende a suplantar a anterior, mas é possível serem ambas adoptadas pelo mesmo Estado, mas a escalas diferentes.

Neste sentido, para além dos responsáveis pelo processo de reabilitação urbana, deve haver um envolvimento de actores de diferentes áreas (domínio social, económico, ambiental, cultural, etc.) e da comunidade em geral, promovido pela administração, que assume o papel de facilitador do processo.

A interacção entre o combate à exclusão social e a revitalização de uma área urbana degradada deve, segundo esta abordagem, ocorrer em todas as fases do processo, ou seja, a cooperação entre entidades públicas e privadas deve desenvolver-se desde o início da iniciativa, de maneira a que as preocupações subjacentes à consecução da coesão sócio-territorial sejam logo consideradas na delineação de estratégias e acções. A cooperação deve traduzir-se quer na participação pública, quer na criação de parcerias entre os intervenientes, com o intuito de maximizar os recursos existentes (financeiros, logísticos, saberes e experiências).

De modo a aferir o grau de coesão sócio-territorial, e o sucesso da sua integração no processo, devem ser desenvolvidos índices compostos (quantitativos e qualitativos), que permitam fazer a monitorização do desenvolvimento urbano, considerando os pressupostos deste princípio.

E pelo que observámos no exemplo alemão – *Soziale Stadt*, apesar dos resultados nem sempre serem tangíveis e demorarem algum tempo a emergir, assume-se este como um processo de

longo curso que necessita por isso de ser readaptado, perante os desafios da sustentabilidade, sendo que uma vez mais tal depende de todos os intervenientes.

No nosso caso de estudo, constatámos que privilegiou-se uma abordagem paliativa, ou seja, perante o reconhecimento da necessidade de intervir, a administração local optou por apresentar uma proposta, praticamente consolidada e com pouca margem para sofrer alterações resultantes das sessões de consulta pública, que assim redundaram numa mera formalidade.

E apesar de terem sido consultadas algumas entidades durante a elaboração da mesma, não se incluíram instituições locais com protagonismo ao nível da coesão social (nem mesmo internas à CML), ignorando os sinais evidentes de exclusão social existentes na área, e revelando fraca integração horizontal de políticas sectoriais.

Em 2008, quando o processo readquiriu novo fôlego, optou-se pela elaboração de um quadro normativo (o plano de pormenor), que muito embora tenha tido um período de participação pública preventiva e uma sessão de esclarecimento, não nos parece suficiente (quer em método, quer em tempo) para congregar todos os contributos necessários ao sucesso dos trabalhos. Estas acções aparentam cumprir meras formalidades processuais, pois remetem a participação dos cidadãos para uma forma passiva da mesma. Este procedimento institucional pode mais tarde reflectir-se em dificuldades de implementação dos projectos, porque os actores podem não se rever nas acções propostas.

Aliás, esta abordagem não vai ao encontro das recomendações presentes na Política de Cidades POLIS XXI, nem no Programa Operacional da Região de Lisboa, nem no PROTAML, nem mesmo na Revisão da Proposta de Revitalização da Baixa-Chiado. Verifica-se por isso uma ausência de coerência entre as políticas e as estratégias (consubstanciadas em acções).

Mais recente, a iniciativa da Frente Ribeirinha da Baixa Pombalina, com um horizonte temporal mais curto, contempla sobretudo intervenções no espaço público e opta por isso por uma abordagem sectorial (o que se entende, tendo em conta os objectivos subjacentes a este projecto). Contudo, espera-se que esta venha a ter impacto na consolidação da coesão sócio territorial da área. E embora, esta iniciativa esteja associada a um modelo de participação pública, parece-nos que este se encontra ainda pouco desenvolvido, porque até agora houve sobretudo sessões de apresentação e esclarecimento, nas quais o envolvimento do cidadão é limitado, e que parecem visar mais a legitimação do que a discussão de ideias.

Considerando o supra exposto, propomos um modelo de intervenção integrada que, através de uma abordagem sinérgica, ponha em prática os princípios da boa governância e seja suportado desde o início por uma participação pública activa, e em que esteja presente a cooperação entre os diferentes interesses, baseando-se nas responsabilidades partilhadas. Acreditamos que com esta proposta é possível integrar o princípio da coesão sócio-territorial num processo de reabilitação urbana.

Bibliografia

- AAVV, Alçada, Margarida (coord.) (2004a). “Monumentos – Dossiê Baixa Pombalina”, n.º 21 Lisboa, DGEMN.
- AAVV, Mateus João Mascarenhas (ed.) (2004b). Actas das Jornadas sobre “A importância da Baixa Pombalina para o Património Mundial”, Câmara Municipal de Lisboa, Pelouros do Licenciamento Urbanístico Reabilitação Urbana.
- AAVV, Mateus, João Mascarenhas (ed.) (2004c). “Baixa Pombalina: 250 em imagens / 250 years of images”, Lisboa, Câmara Municipal de Lisboa, Pelouros do Licenciamento Urbanístico Reabilitação Urbana.
- AAVV, Mateus João Mascarenhas (ed.) (2005). “Baixa Pombalina: bases para uma intervenção de salvaguarda”, Câmara Municipal de Lisboa, Pelouros do Licenciamento Urbanístico e Reabilitação Urbana, Coleção de Estudos Urbanos, Lisboa XXI, 6.
- BAILLY & BEGUIN (2000). “Introduction à la Géographie Humaine”, Paris, Armand Colin, 7ª ed.
- BANCO EUROPEU DE INVESTIMENTO (2005). “Uma renovação urbana sustentável”, Setembro de 2005.
- BEAUVAIS & JENSON (2002). “Social Cohesion: Updating the State of the Research”, Ottawa, Canadian Policy Research Networks (CPRN Discussion Paper No. F|22).
- BERGER-SCHMITT, Regina (2000). “Social Cohesion as an aspect of the quality of societies: concept and measurement”, EuReporting Working Paper No. 14, Subproject “European System of Social Indicators”. Mannheim: Centre for Survey Research and Methodology (ZUMA), Social Indicators Department.
- BERNARD, Paul (1999). “Social Cohesion: a Dialectical Critique of a Quasi-Concept”, Strategic Research and Analysis (SRA-491e), Strategic Planning and Policy Coordination, Department of Canadian Heritage, Québec.
- BRUTO da COSTA, Alfredo (2004). “Exclusões Sociais”, Lisboa, Gradiva, 1ª ed. 1998.
- BRUTO da COSTA, Alfredo *et al.* (1998). “Pobreza e Exclusão Social em Portugal: A Região de Lisboa e Vale do Tejo”, Centro de Estudos para a Intervenção Social (CESIS), trabalho realizado em 1998, no âmbito da preparação do Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social 2000-2006, Prospectiva e Planeamento, 5-1999, p. 49-120.
- CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA (2004a). “Dossier de Candidatura da Baixa Pombalina a Património Mundial”, Câmara Municipal de Lisboa, Vereação do Licenciamento Urbanístico e Reabilitação Urbana.
- CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA (2004b). “Baixa Pombalina Pedido de Inclusão na Lista Indicativa Nacional para Candidatura a Património Mundial”, Câmara Municipal de Lisboa, Vereação do Licenciamento Urbanístico e Reabilitação Urbana, Janeiro 2004.
- CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA (2005). “Lisboa 2012, Uma visão Estratégica” Câmara Municipal de Lisboa.

CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA (2006). “Baixa-Chiado - Proposta de Revitalização”, Setembro de 2006.

CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA (2008a). “Termos de referência do plano de pormenor da Baixa Pombalina”, Câmara Municipal de Lisboa, DMPU, DMCRU, BPSRU, Fevereiro de 2008.

CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA (2008b). “Revitalização da BAIXA-CHIADO Revisão do Relatório - Proposta de Setembro de 2006”, Câmara Municipal de Lisboa, Gabinete do Vereador Manuel Salgado, 25.02.2008 e aditamento a 10.04.2008, Lisboa.

CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA (2008c). “Proposta N.º 90/2008 - Deliberação de elaboração do Plano de Pormenor da Baixa Pombalina e abertura do período de participação pública preventiva”, Câmara Municipal de Lisboa.

CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA (2008d). “Plano Geral de Intervenções da Frente Ribeirinha de Lisboa – Documento de Enquadramento”, Direcção de Planeamento Urbano, Câmara Municipal de Lisboa.

CANADIAN COUNCIL ON SOCIAL DEVELOPMENT (2000). “Social Cohesion in Canada: Possible Indicators HIGHLIGHTS”, Social Cohesion Network Department of Canadian Heritage Department of Justice.

CHOAY, Françoise (2000). “A alegoria do património”, Lisboa, Presença.

CIDADÃOS POR LISBOA (2008). “Proposta 1385/2008”, apresentada em reunião da Câmara Municipal de Lisboa, a 17 de Dezembro de 2008.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (1996). “Cidades Europeias Sustentáveis Relatório”, Grupo de Peritos sobre o Ambiente Urbano, Direcção-Geral XI - Ambiente, Segurança Nuclear e Protecção Civil, Bruxelas.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (2008a). “Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia - Tirar Partido da Diversidade Territorial”, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Das Regiões e ao Comité Económico e Social Europeu 6.10.2008, {SEC(2008) 2550}, DGOTDU, Dezembro de 2008.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (2008b). “Accompanying the Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength”, 6.10.2008, SEC(2008) 2550, Commission Staff Working Document {COM(2008) 616 final}, Bruxelas.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (2009). “Promoting sustainable urban development in Europe, Achievements and Opportunities”, Directorate-General for Regional Policy, Bélgica.

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE LISBOA E VALE DO TEJO (2006). “Estratégia Regional, Lisboa 2020”, CCDD-LVT, Lisboa.

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO (2001). «Governança Europeia - Um Livro Branco» [COM(2001) 428 final - Jornal Oficial C 287 de 12.10.2001] , de 25 de Julho de 2001.

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES (2008). “Agenda social renovada: oportunidades, acesso e solidariedade na Europa do século XXI”, Bruxelas, 2.7.2008.

CORUBOLO, Enrico (1999). "Urban Management and Social Justice. Space, power and modernity", in International workshop: Concepts and Paradigms of Urban Management in the Context of Developing Countries, Venice.

COUNCIL OF EUROPE (2003). "Towns and sustainable development", in Naturopa, nº 100, Strasbourg, Council of Europe Publishing.

COUNCIL OF EUROPE (2004). "A new strategy for Social Cohesion - Revised strategy for Social Cohesion" approved by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 31 March 2004, European Committee for Social Cohesion (CDCS), Coordination: Directorate of Communication and Research, printed in the Council of Europe workshops.

COUNCIL OF EUROPE (2005a). "Concerted development of social cohesion indicators. Methodological guide", Strasbourg, Council of Europe Publishing.

COUNCIL OF EUROPE (2005b). "Guidance on urban rehabilitation", Strasbourg, Council of Europe Publishing.

DEKKER, K.K. e BOLT, G. (2004). "Social cohesion in heterogeneous neighbourhoods in the Netherlands: the cases of Bouwlust and Hoograven (The Netherlands)", Paper to be presented at the City Futures Conference, Chicago 8-10 July 2004.

ESPON (2006). "Preparatory Study on Social Aspects of EU Territorial Development" Final Report, Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR) (Austrian Institute for Regional Studies and Spatial Planning), Vienna.

ESTIVILL, Jordi (2003). "Panorama da Luta Contra a Exclusão Social. Conceitos e estratégias", Genebra, *Bureau* Internacional do Trabalho, Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza - STEP/Portugal.

EUROCITIES (2008). "Response to the Fourth Cohesion Report, EUROCITIES first contribution to the future of Cohesion Policy debate", disponível em EUROCITIES (www.eurocities.eu, consultado em Fevereiro de 2008).

EUROPEAN ENVIROMENT AGENCY (2006). "Urban sprawl in Europe. The ignored challenge" EEA Report No 10/2006.

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL (2005). "Tipificação das Situações de Exclusão em Portugal Continental", documento de trabalho realizado por: Área de Investigação e Conhecimento e da Rede Social, ISS, IP com a colaboração da Geoideia para o tratamento estatístico, Instituto da Segurança Social.

JACOBS, Jane (2001). "Morte e vida das cidades americanas", Martins Fontes, São Paulo, 1960 (1ª ed.).

JENSON, Jane (1998). "Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research", Ottawa, Canadian Policy Research Networks.

LAMAS, José M. Ressano Garcia (2000). "Morfologia Urbana e desenho de cidade", Fund. Calouste Gulbenkian, Fundação para a Ciência e Tecnologia, Ministério da Ciência e Tecnologia.

MINISTÉRIO da SEGURANÇA SOCIAL e do TRABALHO (2006). “Relatório de Estratégia Nacional para a Protecção Social e Inclusão Social – Uma Nova Estratégia Integrada de Políticas Sociais”, Portugal 2006-2008”, Lisboa.

MORIN, Edgar (2003). “Introdução ao pensamento complexo”, Lisboa, Inst. Piaget, 4ª ed..

MOURA, J. B. (1999). "Cidadania Europeia, Uma Construção Racional", Lisboa, Gradiva.

PARLAMENTO EUROPEU (2007). “Seguimento da Agenda Territorial e da Carta de Leipzig: Para um programa de acção europeu de desenvolvimento do espaço e coesão territorial”, (PE 397.237), Bruxelas, Parlamento Europeu.

PEIXOTO, Paulo (2003). “Centros históricos e sustentabilidade cultural das cidades”, Texto elaborado no âmbito do projecto de investigação “Intermediários culturais, espaço público e cultura urbana (Praxis/P/SOC/13151/1998), financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia e executado pelo Centro de Estudos Sociais. Apresentado no colóquio *A cidade entre projectos e políticas*. Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 30 de Junho de 2003.

PIMPÃO, Adriano (2005). “Estratégia de Lisboa. Parecer de Iniciativa”, Lisboa, Conselho Económico e Social.

PINTO, M. F. (2000). “A cigarra e a Formiga. Contributos para a reflexão sobre o entrosamento da minoria étnica cigana na Sociedade Portuguesa”, Porto, REAPN.

PUMAIN, D. & SAINT-JULIEN, T. (2004). “L’analyse Spatiale: Localisations dans l’Espace ” Paris, Armand Colin.

QUADRO DE REFERÊNCIA ESTRATÉGICO NACIONAL (2007). “Programa Operacional Regional de Lisboa 2007-2013”, CCDR-LVT, Lisboa.

RAMALHETE, Filipa (2006). “Centros Históricos e Ordenamento do Território em Áreas Metropolitanas”, Dissertação apresentada para obtenção do Grau de Doutor no ramo de Engenharia do Ambiente, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Lisboa.

REAPN - Rede Europeia Anti-Pobreza (2007a). “Indicadores sobre a Pobreza: Portugal e União Europeia”, Portugal.

REAPN – Rede Europeia Anti-Pobreza (2007b). “Principais Conclusões Do Workshop Com Organizações Que Directamente Promovem Respostas De Combate À Pobreza E Exclusão Social Na Cidade De Lisboa”, Observatório de Luta contra a pobreza na cidade de Lisboa, Portugal – Núcleo Distrital de Lisboa, (23 Outubro 2007).

REAPN – Rede Europeia Anti-Pobreza (2007c). “Principais Reflexões e Pistas do Workshop com Peritos e Organismos que Desenvolvem Investigação nas Áreas da Pobreza e da Exclusão Social”, Observatório de Luta contra a pobreza na cidade de Lisboa, Portugal – Núcleo Distrital de Lisboa, (24 Outubro 2007).

RODRIGUES, Eduardo *et al.* (1999). “A pobreza e a exclusão social: teorias, conceitos e políticas sociais em Portugal”, in *Sociologia*, n.º 9, pp. 63-101.

SANTOS, Elizabeth *et al.* (2007). “1.º relatório do Observatório de Luta contra a pobreza na cidade de Lisboa, REAPN – Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal – Núcleo Distrital de Lisboa, Dezembro de 2007.

SANTOS, Maria Helena Ribeiro (2000). “A Baixa Pombalina, Passado e Futuro”, Lisboa, Livros Horizonte.

SCHÖN, Peter (2007). “Territorial cohesion, its opportunities and challenges”, Open Days Brussels, 10 October 2007, BBR Bonn.

SOUSA SANTOS, Boaventura (1998). “Reinventar a Democracia”, Lisboa, Gradiva, 2ª ed. 2002.

STRATEGIC RESEARCH AND ANALYSIS AND THE SOCIAL COHESION NETWORK (2001). “Holding the Centre: What We Know About Social Cohesion”.

SUBIRATS, J. & GOMÀ, R. (dir.) (2003). “Un Paso Más Hacia la Inclusión Social” - Generación de Acción Social.

TENEDÓRIO, José António (coord.) (2003). “Atlas da área metropolitana de Lisboa”, Lisboa, Área Metropolitana de Lisboa.

UNIÃO EUROPEIA (2007). “Agenda Territorial da União Europeia, adoptada na Reunião informal dos Ministros do Desenvolvimento Urbano e Coesão Territorial”, Presidência Alemã da União Europeia, Leipzig, 24 a 25 de Maio de 2007, DGOTDU, Dezembro de 2008.

UNIÃO EUROPEIA (2007). “Primeiro programa de acção para a implementação da agenda Territorial da União Europeia, adoptado na sessão sobre coesão territorial, 23 de Novembro de 2007”, Reunião informal de Ministros do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Presidência Portuguesa da União Europeia, Ponta Delgada, Açores, 22 a 25 de Novembro de 2007, DGOTDU, Dezembro de 2008.

VASCONCELOS, L. (coord.), Oliveira, R., Caser, Ú. (2009). “Governância e participação na gestão territorial, série Política de Cidades – 5, DGOTDU Política de Cidades Polis XXI, Lisboa, 2009.

VERGOLINI, L. (2008). “*Social Cohesion in Europe: How the Different Dimensions of Inequality Affect Social Cohesion?*”, paper prepared for the Equalsoc Mid-term conference, Berlin, 11-12 April.

VOLTAIRE (2003). “Cândido ou o Optimismo”, Lisboa, Dom Quixote, (1ª ed. 1759).

Outras fontes:

Cartas Internacionais

Carta de Veneza - Carta Internacional Sobre a Conservação e o Restauro de Monumentos e Sítios, texto aprovado pelo Congresso Internacional de Arquitectos e Técnicos de Monumentos Históricos, reunido em Veneza de 25 a 31 de Maio de 1964, *in* Cadernos SPPC, n.º 1, Janeiro, Évora, 1996.

Carta Europeia do Património Arquitectónico, Conselho da Europa, Outubro de 1975.

Carta de Washington - Carta Internacional Para a Salvaguarda das Cidades Históricas, Texto aprovado em Toledo, em reunião de 7 a 9 de Setembro de 1986, e ratificado pela Assembleia Geral do ICOMOS em Washington, em Outubro de 1987, *in* Cadernos SPPC, n.º 1, Janeiro, Évora, 1996.

Carta de Aalborg - Carta da Sustentabilidade das Cidades Europeias, aprovada pelos participantes na Conferência Europeia sobre Cidades Sustentáveis, realizada em Aalborg, Dinamarca, em 27 de Maio de 1994.

Nova Carta de Atenas 2003 – A visão do Conselho Europeu de Urbanistas Sobre a Cidade do Século XXI, European Council of Town Planner, Lisboa, 20 de Novembro de 2003.

Entrevistas realizadas

Entrevista n.º 1 – António Campos Rosado, Associação de Moradores da Baixa Pombalina, (Setembro, 2008)

Entrevista n.º 2 – Arq. Jorge Catarino, Direcção Municipal de Conservação e Reabilitação Urbana (Outubro, 2008)

Entrevista n.º 3 – Carla Fernandes, Médicos do Mundo, (Novembro, 2008)

Entrevista n.º 4 – Filomena Marques, Departamento de Acção Social da Câmara Municipal de Lisboa, (Novembro, 2008)

Entrevista n.º 5 – Comunidade Vida e Paz, (Dezembro, 2008)

Websites de referência

Câmara Municipal de Lisboa - www.cm-lisboa.pt

Direcção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano - www.dgotdu.pt

EGEAC – Teatro São Luiz - www.teatrosaoluiz.egeac.pt

Federação Europeia das Associações que Trabalham com os Sem-Abrigo - www.feantsa.org

Frente Tejo - www.frentetejo.pt

Conselho Internacional dos Monumentos e Sítios (ICOMOS) - www.icomos.org;
www.icomos.fa.utl.pt

Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana - www.portaldahabitacao.pt

Médicos do Mundo - www.medicosdomundo.pt

Millennium BCP - www.millenniumbcp.pt

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico - www.oecd.org

Priberam – Dicionário da Língua Portuguesa Online - www.priberam.pt

Santa Casa da Misericórdia de Lisboa - www.scml.pt

Soziale Stadt - www.sozialestadt.de

União Europeia - www.europa.eu

Artigos de jornais

LUSA “Uma sala cheia de cidadãos quis perceber o que vai mudar na Baixa Pombalina”, por Susana Oliveira, 11.03.2008.

Jornal Público, “Terreiro do Paço «desvirtua conceito de praça barroca»”, por Ana Henriques, 05.06.2009.

LUSA/SOL, “Plano para sem-abrigo propõe criação de residências de transição”, 18.06.2009.

Público/LUSA, “Grupo de trabalho admite que acolhimento dos sem-abrigo não tem serviço de qualidade”, por Inês Boaventura, 19.06.09.

Jornal Público, “Autor do projecto para o Terreiro do Paço acolheu grande parte das críticas, mas mantém alguns aspectos polémicos” por Inês Boaventura, 25.06.2009.

LUSA, “SRU da Baixa tinha uma administração despesista”, 06.07.2009

Anexo

Guião da entrevista exploratória

- Qual é a acção da instituição no apoio a fenómenos de exclusão na Baixa Pombalina (BP) (há quanto tempo? o quê? Onde?)
- Quais os resultados alcançados?
- Qual a percepção do fenómeno de exclusão social na BP (dimensão, focos, características, necessidades)?
- Que tipos de exclusão? Principais problemas, necessidades, soluções?
- Diferenciação espacial (intra-baixa, em relação a Lisboa)?
- Já ouviu falar nas propostas de reabilitação urbana da BP?
- A instituição foi consultada no âmbito da reabilitação urbana da BP?
- Acredita que esta intervenção urbana poderá contribuir para minimizar fenómenos associados à exclusão social?
- Existe diálogo inter-institucional (parcerias, colaboração)?
- Quais as suas expectativas para a área da BP?